

Dr. Andi Cudai Nur, M.Si

Peranan dan Tantangan Kebijakan Publik



UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA

PASAL 113
KETENTUAN PIDANA

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)

Peranan dan Tantangan Kebijakan Publik

Dr. Andi Cudai Nur, M.Si.



PENERBIT: AGMA

Peranan dan Tantangan Kebijakan Publik

Penulis:

Dr. Andi Cudai Nur, M.Si.

ISBN: 978-602-52311-5-5

Penyunting:

Dr. Andi Cudai Nur, M.Si.

Perancang Sampul

Hendra Baharuddin

Penata Letak:

Agusalim Juhari

Diterbitkan Oleh:

AGMA

**Redaksi:**

Jl. Dirgantara, Kel. Mangalli, Kec. Pallangga, Kab. Gowa, Sulawesi Selatan. 92161

Telp: (0411) 8988093, HP/WA: 08114161500

Email: agma.myteam@gmail.com

Cetakan Pertama, Agustus 2018

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

All Rights Reserved

Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim. Alhamdulillahirabbila'a'lamin.

Puji syukur penyusun panjatkan ke hadirat Allah Aza Wajalla yang telah memberikan rahmat, hidayah, dan limpahan sebagian dari ilmu-Nya, sehingga buku ini dapat terselesaikan. Penyusun pun sadar bahwa buku ini bukanlah semata-mata karena hasil usaha sendiri melainkan juga hasil dari berbagai bantuan pihak lain, buku ini adalah hasil kajian berbagai referensi, literatur buku, sumbangan pikiran, dan masukan yang berharga dari berbagai pihak.

Harapan penyusun, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan pembaca, serta menjadi referensi dalam kajian administrasi Publik. Buku ini membahas tentang konsep kebijakan, proses kebijakan, implementasi kebijakan, kebijakan inovasi dan analisis kebijakan di era globalisasi.

Akhirnya penyusun mengharapkan saran, sumbangan pemikiran, untuk melengkapi buku ini yang mana nantinya dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan kebijakan khususnya kebijakan publik, maupun kepentingan umum lainnya, dan agar ini dapat bernilai ibadah serta mendapatkan ridho dari Allah Aza Wajalla. Amin.

Makassar, 8 Agustus 2018

Penyusun.

DAFTAR ISI



Halaman Judul ~ iii

Kata Pengantar ~ v

Daftar Isi ~ vii

BAB 1 Pendahuluan ~ 1

BAB 2 Konsep Dasar Kebijakan Publik ~ 13

BAB 3 Proses Kebijakan Publik di Indonesia ~ 45

BAB 4 Implementasi Kebijakan Publik ~ 81

BAB 5 Inovasi Kebijakan Publik ~ 119

Daftar Pustaka ~ 139

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi terus melaju mengikuti dinamika kehidupan masyarakat dunia. Perubahan global yang begitu dahsyat membawa pengaruh dalam pranata sosial dan berimplikasi pada perubahan nilai-nilai yang terus bergeser karena adanya perubahan kebutuhan dalam kehidupan manusia. Perubahan dan pergeseran ini terus berlanjut mengikuti kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi yang mewarnai kehidupan masyarakat internasional.

Sebuah kehidupan global dalam dunia yang terbuka tersebut memerlukan manusia-manusia yang mempunyai kualitas handal. Manusia yang berkualitas di sini dimaksudkan adalah manusia yang mempunyai daya saing dan mampu berkompetisi dalam arti

positif. Untuk mampu bersaing diperlukan kualitas individu sebagai sumber daya manusia, dengan hasil karya atau produk produk yang kompetitif berarti mendorong kearah perbaikan kualitas yang semakin baik dan meningkat. Kualitas yang baik dan terus meningkat hanya dapat diciptakan oleh manusia-manusia yang mempunyai kemampuan yang handal untuk maju dan berkompetisi. Sedangkan kemampuan berkompetisi biasanya dihasilkan oleh manusia manusia yang mempunyai kemauan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, informasi dan penjenjangan pendidikan yang berkualitas, maju, baik dan kondusif bagi lahirnya pribadi-pribadi yang kompetitif.

Terakumulasinya berbagai fenomena perubahan yang dialami manusia dalam kehidupan ini berimplikasi pada pranata kehidupan sosial manusia itu sendiri yang semakin susah untuk diprediksi pergerakan perubahannya, dimana kehidupan semakin kompleks dengan berbagai implikasi dari kemajuan yang ada. Penyesuaian kehidupan di dunia bagian barat, utara, timur dan selatan begitu beragam dan kadang ekstrim serta melampaui batas batas normatif, kesiapan dari manusia dibelahan dunia ini sangat bervariasi ada yang sudah maju, sedang maju, tidak maju atau bahkan mundur ke belakang, disinilah letak peranan sebuah negara memberikan perlindungan dan keamanan bagi bangsanya dengan berbagai regulasi dan aturan dalam hal ini kebijakan yang diharapkan akan menfilter dan memberikan solusi untuk menyelesaikan berbagai tantangan dari permasalahan yang dialami bangsanya.

Kebutuhan akan keberadaan kebijakan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan bangsa dan negara sudah menjadi sesuatu yang mutlak, karena adanya perbedaan dan keberagaman dari kemampuan dan kesiapan populasi masyarakat dunia global. Keadaan peradaban yang beragam dari suatu bangsa tentu berakibat pada kemampuan bangsanya untuk menyerap berbagai implikasi kemajuan dunia global, dibutuhkan

kesiapan yang beragam dari setiap bangsa dalam menyerap berbagai kemajuan dari perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi dan informasi dalam mengikuti trend kehidupan global. Untuk negara yang sudah maju dan mapan tentu tidak akan sulit melakukan adaptasi tapi bagi negara yang sedang berkembang dan terkebelakang akan sangat berat melakukan adaptasi tersebut, dan ujungnya adalah keterpaksaan yang membuat semakin bertambahnya permasalahan itu sendiri. Salah satu contoh, misalnya trend dunia pendidikan pada abad ke-21 ini tampaknya lebih berorientasi pada pengembangan potensi manusia, bukannya memusatkan pada kemampuan teknikal dalam melakukan eksplorasi dan eksploitasi alam sebagaimana abad sebelumnya. Pergeseran ini didorong tidak hanya oleh kenyataan terjadinya krisis ekologi, tetapi juga oleh hasil riset terutama dalam bidang *neuropsikologi*. Hasil penelitian *neuropsikologi* menunjukkan bahwa potensi manusia yang sudah teraktualisasikan masih sangat sedikit, berkisar lebih kurang 10%, dengan demikian masa depan peradaban manusia masih sulit diramalkan dan diprediksi karena akan terjadi berbagai ikreativitas dan inovasi yang mengejutkan, baik dalam aspek positif maupun negatif.

Selanjutnya dalam dunia manajemen misalnya muncul istilah baru yang disebut "*brainware management*", salah satu intinya adalah bagaimana kita mampu mengoptimalkan potensi "*mind*" dan "*brain*" untuk meraih prestasi peradaban secara cepat dan efektif. Dalam konteks pembelajaran ada beberapa istilah serupa yang sejalan dengan gagasan ini, seperti "*quantum learning, accelerated learning, learning revolution,*" dan mungkin akan muncul lagi istilah lain. Asumsinya ialah bahwa jika manusia mampu menggunakan potensi nalar dan emosinya secara jitu, maka manusia akan mampu membuat loncatan prestasi yang tidak bisa diduga sebelumnya, untuk memegang peranan penting dalam upaya meraih prestasi yang berlipat ganda, dengan

harapan kita dapat mengapresiasi berbagai temuan mutakhir yang dimaksud.

Perubahan yang ada dalam perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi yang begitu dahsyat melahirkan berbagai permasalahan publik di Indonesia, diantaranya adalah peningkatan kualitas dan pemerataan mutu pelayanan publik yang perlu diberikan pada setiap jenjang pranata sosial mulai yang paling kecil yaitu lingkungan rukun tetangga, rukun warga sampai lingkungan rukun negara, khususnya pelayanan publik dasar. Berbagai usaha telah dilakukan pemerintah untuk meningkatkan mutu pelayanan publik, yang pertama adalah bidang pendidikan melalui berbagai penjenjangan pendidikan yang multidisipliner, pendidikan dan latihan serta peningkatan kompetensi sumber daya manusia, penyusunan regulasi yang melahirkan kebijakan-kebijakan yang diarahkan untuk perbaikan kualitas layanan publik, perbaikan sarana dan prasarana publik, dan peningkatan mutu manajemen di semua perangkat penyelenggara pemerintahan. Namun demikian, berbagai indikator mutu pelayanan publik belum menunjukkan peningkatan kualitas yang berarti dan merata. Sebagian besar perangkat pelayanan publik, terutama di daerah-daerah terpencil masih menunjukkan kondisi yang masih memprihatinkan.

Berbagai upaya pemerintah dalam membenahi permasalahan yang ada mulai dari perumusan kebijakan secara intensif, disusun, direvisi, diimplementasi dan dievaluasi oleh pemerintah dalam upaya melakukan perbaikan-perbaikan pada semua lini kehidupan mulai dari pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, sosial, ekonomi, politik, hukum, budaya, keamanan, dan yang lainnya baik menyangkut sistem, pola penyelenggaraan, fasilitas, peningkatan kualitas sumber daya manusia dan komponen-komponen perangkat penyelenggara pelayanan publik lainnya, dengan tujuan melahirkan pelayanan

publik yang berkualitas, yang memberikan solusi dan mampu menyelesaikan berbagai masalah perkembangan zaman sebagai dampak dari majunya perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi itu sendiri.

Keadaan pelayanan publik yang pertama khususnya di Indonesia adalah pendidikan dimana kenyataannya sudah dianggap sejalan dengan visi Pendidikan Nasional yaitu "Terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia Indonesia yang berkualitas, sehingga mampu dan proaktif menjawab tentang zaman yang selalu berubah". Dalam upaya mewujudkan visi tersebut, ditetapkanlah beberapa strategi pencapaiannya melalui misi yang dikembangkan, di antaranya:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
3. Meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
4. Meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global;
5. Memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu, kehadiran berbagai peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk kebijakan publik maupun kebijakan

pendidikan khususnya, seperti UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah memberikan nuansa baru bagi dunia pendidikan di Indonesia. UU ini telah memberikan dasar hukum untuk membangun pendidikan nasional dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, desentralisasi, otonomi, keadilan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Begitu juga dengan UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, akan menjadi landasan yang kuat bagi peningkatan profesionalisme dan jaminan akan kesejahteraan para pendidik, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pendidikan. PERMEN No. 28 tahun 2016 tentang sistem penjaminan mutu pendidikan dasar dan menengah dan sekarang telah terbit PP No. 2 tahun 2018 tentang standar pelayanan minimal untuk pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta sosial.

Pemerintah wajib memberikan pelayanan dasar dan yang pertama yaitu pelayanan sektor pendidikan, karena pendidikanlah yang diharapkan akan menghasilkan dan melahirkan manusia yang unggul secara intelektual, mantap secara moral, kompetensi menguasai iptek, serta memiliki komitmen yang tinggi untuk berbagai peran sosial. Pada level makro, dibutuhkan sistem pendidikan nasional yang demokratis, desentralisasi dan berorientasi pada kemajemukan, semua itu tercermin di antaranya dalam pemerataan dan aksesibilitas kesempatan pendidikan. Desentralisasi dan kewenangan pendidikan yang harus disertai dengan kebijakan-kebijakan yang mengatur manajemen mutu. Pada level mikro, proses pendidikan harus terjadi dalam iklim demokratis, kesempatan melakukan diversifikasi secara profesional, dalam koridor mencerdaskan kehidupan bangsa ini.

B. Kondisi Umum Pelayanan Publik

Bagaimanapun pelayanan publik merupakan keharusan yang disediakan oleh pemerintah mulai dari layanan pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, stabilitas ekonomi, sosial, budaya, hukum dan yang lainnya termasuk keamanan mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembangunan suatu bangsa. Berbagai kajian di banyak negara menunjukkan kuatnya hubungan antara prioritas utama yaitu pendidikan (sebagai sarana pengembangan sumber daya manusia) dengan tingkat perkembangan bangsa-bangsa tersebut yang ditunjukkan oleh berbagai indikator ekonomi dan sosial budaya. Pendidikan yang mampu memfasilitasi perubahan adalah pendidikan yang merata, bermutu, dan relevan dengan kebutuhan masyarakatnya. Karena fungsi utama pendidikan adalah mampu membebaskan masyarakat dari belenggu paling mendasar, yaitu buta huruf, keterbelakangan, dan kelemahan. Pendidikan berupaya mengenalkan huruf, kata, kalimat, dan susunan kalimat ke dalam narasi sehingga menyebabkan masyarakat melek huruf, pendidikan menyampaikan pesan-pesan informasi keilmuan menjadikan mereka mengetahui, mengerti, memahami, dan memiliki wawasan yang makin luas, pendidikan memberikan motivasi untuk bergerak maju memacu mereka bangkit dari keterbelakangan, dan pendidikan juga mengungkapkan cara-cara atau strategi menjadi orang yang kuat sehingga mereka mampu berusaha mengatasi kelemahan-kelemahannya. Bagi pendidikan di Indonesia, sekarang dihadapkan kepada berbagai permasalahan yang amat berat, khususnya dalam upaya menyiapkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang mampu bersaing di era global yang sangat kompetitif. Permasalahan yang dihadapi dari tudingan rendahnya kualitas *Outputs* sampai dengan kerusakan moral masyarakat akibat gagalnya pendidikan membangun nilai-nilai yang semestinya tidak terpisahkan dengan

pendidikan. Wajah dunia pendidikan di Indonesia yang senantiasa berubah-ubah, dan terkesan tidak konsisten dalam penyelenggaraannya, menambah rumit dalam mengambil kebijakan untuk pembangunan pendidikan yang dilaksanakan. (Hasbullah: 2015)

Pelayanan publik dasar merupakan hak konstitusi warga, yang telah dipertegas oleh UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik. Namun hingga kini persoalan pelayanan publik di Indonesia tetap bagaikan gunung es yang tidak bisa mencair. Mulai dari masalah pendidikan dan kesehatan yang makin mahal tapi buruk yang menutup akses bagi kelompok rentan hingga masalah pengurusan dokumen yang berbelit-belit walaupun hal tersebut merupakan bagian dari hak warga untuk mendapatkan pengakuan identitas sebagai warga negara. Setidaknya terdapat empat permasalahan mendasar dalam pelayanan publik di Indonesia yang perlu mendapatkan sorotan.

Pertama, buruknya kualitas produk layanan publik.

Robohnya atap Sekolah Dasar Negeri 02 Kwitang, Jakarta Pusat yang menimpa tiga siswa dan satu penjaga kantin pada Selasa 24 Mei 2011 lalu, hanyalah permukaan gunung es yang tampak dalam persoalan buruknya kualitas produk layanan pendidikan di Indonesia. Bagi warga DKI Jakarta, hampir sepekan sulit mendapatkan pasokan air bersih untuk kebutuhan sehari-hari merupakan hal lumrah. Sementara ketika air mati, tagihan tetap jalan. Waktu sepekan tersebut masih lumrah karena di Surabaya, seorang warga hampir satu bulan mengalami air PDAM mati total. Bahkan sebagai ibukota Indonesia, Jakarta sedikitnya memiliki 1.001 ruas jalan yang rusak. Kerusakan jalan di sejumlah titik telah menyebabkan sedikitnya 27 kasus kecelakaan.

Kedua, rendahnya/ketiadaan akses layanan publik bagi kelompok rentan (miskin, perempuan), penyandang cacat, dll.

Puncak gunung es persoalan akses ini bisa dilihat dari tiga kasus berikut. Di Juli 2010 Abdul Hamid (50) warga Uteunkot, Kecamatan Muara Dua, Lhokseumawe mengaku dikeluarkan dari Rumah Sakit PMI di Lhokseumawe karena keluarganya mempertanyakan mengapa dirinya yang memiliki kartu Jamkesmas harus membeli obat menggunakan resep dokter. Kasus lain adalah penggusuran warga Petukangan karena proyek Jakarta Outer Ring Road W2 (JORR W2). Dalam kasus ini Foke mengabaikan aspirasi warga yang mayoritas menolak penggusuran tersebut, dan akibat proyek tersebut sebanyak 5.000 warga di kampung tersebut terancam kehidupannya. Pengelola sebuah panti asuhan di Bandung kesulitan mengurus akta kelahiran sejumlah anak di panti itu. Hal ini disebabkan tidak dapat dipenuhinya beberapa persyaratan seperti fotokopi KTP orang tua dan Kartu Keluarga, karena orang tua mereka sudah meninggal ataupun keberadaannya tidak diketahui. Sementara pihak sekolah tetap meminta akta kelahiran anak-anak tersebut sebagai persyaratan administrasi.

Ketiga, buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Hasil sebuah survey tentang transportasi umum di Indonesia tahun ini menunjukkan Kota Jakarta dan Surabaya tercatat sebagai kota yang memiliki layanan angkutan umum terburuk. Di Jakarta tak terhitung kecelakaan yang terjadi akibat perilaku supir angkutan umum yang ugal-ugalan dan menyebabkan penumpang kehilangan nyawanya secara tragis. Sementara Kereta Rel Listrik sebagai alat transportasi umum alternatif dengan ongkos cukup terjangkau di Jakarta, merupakan sumber cerita-cerita miris. Seperti terjadinya pelecehan seksual, kecopetan, kecelakaan seperti kesetrum dan terjatuh dari KRL.

Keempat, ketidakjelasan mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa.

Bagi masyarakat, kondisi pelayanan publik ini diperburuk pula dengan ketidakjelasan mekanisme pengaduan yang dapat mereka tempuh ketika mendapatkan layanan yang mengecewakan atau di luar standar. Padahal, layanan publik merupakan hak warga yang pemenuhannya menjadi kewajiban negara. Sebagai contoh dalam kasus tanah melawan Perum PPD, warga Kebun Sayur Ciracas telah mengadukan persoalan tersebut kepada DPRD DKI, Meneg BUMN, BPN Jakarta Timur, Komnas HAM, dan Kompolnas. Namun hingga kini sengketa tanah tersebut belum dapat terselesaikan.

Diatas memberikan beberapa kasus di Ibukota negara kita Indonesia, kemudian kalau kita melihat peringkat pelayanan publik Indonesia saat ini berada di urutan 129 dari 188 negara di dunia. Padahal dalam Undang-undang (UU) Nomor 25 Tahun 2009 mengenai Pelayanan Publik mengamanahkan agar memperkuat komitmen negara dalam mempercepat pelayanan publik. "Ekonomi Indonesia sudah beranjak menjadi 10 besar dunia. Kita punya kebanggaan kualitas demokrasi dan toleransi tertinggi di dunia, serta kekayaan negara yang melimpah. Namun negara ini juga mempunyai tantangan pengelolaan UU termasuk pelayanan publik yang cukup tinggi juga karena daerah yang tersebar, terpelosok dan terpencil," jelas dia saat ditemui di kantor Kemenkeu, Jakarta, Jumat (18/7/2014). "Kalau makin ketinggalan pelayanan publik kita, itu bisa merendahkan daya saing di Masyarakat Ekonomi ASEAN. Jika tak ada langkah perbaikan, peringkat pelayanan publik kita nggak akan pernah membaik dan akan semakin tertinggal.

Posisi Indonesia berada pada posisi negara dengan pendapatan menengah. Daya saing Indonesia turun dari peringkat ke-37 menjadi peringkat ke-41 dengan birokrasi yang tidak efisien dan tingkat korupsi yang tinggi. Hal tersebut disampaikan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

Birokrasi (Menpan-RB) Asman Abnur saat menyampaikan sambutannya dalam pembukaan seminar Nasional Inovasi Pelayanan Publik untuk Kebangkitan Maluku di Gedung Islamic Centre Ambon, Rabu (8/2/2017). "Belum lagi persaingan dengan negara lain, terutama negara-negara di ASEAN, serta tuntutan masyarakat akan percepatan kesejahteraan yang lebih nyata dan pelayanan publik yang lebih cepat dan transparan. Latar belakang tersebut menuntut kita agar bekerja secara luar biasa dan selalu membuat terobosan dalam pelayanan publik," terobosan pelayanan publik melalui inovasi pelayanan kepada masyarakat merupakan sebuah keniscayaan. Saat ini pemerintah menghadapi berbagai tantangan baik secara eksternal maupun internal. Ada dua tantangan dalam inovasi pelayanan publik. Tantangan pertama, adalah bagaimana meraih kepercayaan publik dengan cara meyakinkan rakyat terhadap perubahan yang dapat dilakukan oleh pemerintah. "Hal ini menjadi penting mengingat kepercayaan rakyat merupakan modal dasar pembangunan,". Adapun tantangan kedua adalah bagaimana negara meningkatkan daya saing di antara negara-negara di dunia sehingga berdampak pada peningkatan kemampuan negara dalam memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Pada tahun 2016-2017, daya saing Indonesia berada pada urutan 41, turun dari peringkat 37 pada tahun 2015-2016. Hal ini tentunya merupakan tantangan yang serius. "Jawaban dari tantangan tersebut di antaranya adalah dengan melakukan inovasi, dengan faktor yang sangat berpengaruh adalah inovasi dari sektor publik melalui penyelenggaraan birokrasi yang efektif, efisien, dan produktif,".

BAB 2

KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Dasar Kebijakan

Sebelum membahas lebih jauh tentang kebijakan publik, sangat diperlukan untuk terlebih dahulu memahami konsep kebijakan. Hal ini perlu dilakukan karena begitu luasnya penggunaan konsep dan istilah kebijakan, sehingga akan menimbulkan sudut pandang yang berbeda dalam memahami konsep kebijakan dimaksud.

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani "polis" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "politia" yang berarti negara. Kemudian di terjemahkan ke dalam bahasa Inggris "policie" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah "kebijakan" atau "policy" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan

tertentu. Stephen R. Covey mengatakan bahwa kebijaksanaan adalah anak dari integritas yaitu integritas terhadap prinsip, dan ibunya adalah kerendahan hati dan ayahnya adalah keberanian. (Stephen R. Covey, 2005 : 442)

Kemudian kebijakan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Sedangkan kata publik (public) sendiri sebagian mengartikan negara. Misalnya saja Islami (2007) dan Wahab (2008) tetap mempertahankan istilah negara ketika menerjemahkan kata publik. Namun demikian, kebijakan publik (public policy) merupakan konsep tersendiri yang mempunyai arti dan definisi khusus akademik. Definisi kebijakan publik menurut para ahli sangat beragam. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Eyestone. Ia mengatakan bahwa "secara luas" kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai "hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya". Menurut Anderson "kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan". Raksasataya mengemukakan "kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan". Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat tiga elemen, yaitu : (1) identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, (2) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, (3) penyediaan berbagai masukan untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi kebijakan publik.

Kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo

Agustino(2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah. Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada "kebijakan luar negeri Indonesia", "kebijakan ekonomi Jepang", dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009 : 11). Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan- aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah "*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai

serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi- konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang- undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Banyak sekali pengertian tentang kebijakan seperti aspek terminologi, pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai- nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone

sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai **"hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya"**. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

1. kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
2. kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur,

karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "is whatever government choose to do or not to do" (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan "tindakan" dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya- sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai "*the autorative allocation of values for the whole society*". Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam "*authorities in a political system*" yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan

untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Studi kebijakan merupakan hasil kontribusi dari empat tokoh besar, yaitu: Lasswell (1956) dengan mendirikan, "think-tank", dan mendekati persoalan menggunakan pendekatan multidisipliner melalui tahap-tahap dalam proses kebijakan publik. Simon dengan menekankan pada proses pengambilan keputusan dipusatkan pada ide rasionalitas, Lindblom (1959) mendukung pendekatan "incrementalism", dan Easton (1965) yang mengonseptualisasikan hubungan antara masukan, pembuatan kebijakan, luaran kebijakan, dan lingkungannya yang lebih luas.

Perkembangan kata "*kebijakan*" lebih jauh merupakan terjemahan dari kata "*policy*" dalam bahasa Inggris, yang berarti mengurus masalah atau kepentingan umum, atau berarti juga administrasi pemerintah. Kebijakan lebih berat penekanannya pada tindakan (produk) yaitu kebijakan yang ditetapkan secara subjektif. Dalam pengertian operatifnya, kebijakan dapat diartikan sebagai:

1. Suatu penggarisan ketentuan-ketentuan;
2. Yang bersifat sebagai pedoman, pegangan atau bimbingan untuk mencapai kesepakatan dalam maksud, cara dan atau sarana;
3. Bagi setiap usaha dan kegiatan sekelompok manusia yang berorganisasi;
4. Sehingga terjadi dinamisasi gerak tindak yang terpadu, sehaluan dan seirama mencapai tujuan bersama tertentu.

Policy diartikan juga hal-hal mengenai kebijakan pemerintah, atau sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan juga *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya

publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Secara konseptual, ada beragam pengertian yang diberikan para ahli tentang kebijakan. Namun secara umum "*kebijakan*" dapat dikatakan suatu rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah atau persoalan yang di dalamnya terdapat tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan.

Menurut *Eulau dan Prewitt* yang dikutip oleh Jones (1995), bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsisten dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Selanjutnya Jones menganalisis komponen-komponen pengertian kebijakan yang terdiri dari:

1. *Goal*, atau tujuan yang diinginkan;
2. *Plan* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan;
3. *Program*, yaitu uapaya yang berwenang untu mencapai tujuan;
4. *Decision*, ialah tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan, dan menilai rencana;
5. *Effect*, yaitu akibat-akibat dari rencana (disengaja atau tidak, primer atau sekunder, diperhitungkan sebelumnya atau tidak, diestimasi sebelumnya atau tidak).

Solichin Abdul Wahab (1990), menjelaskan mengenai ragam penggunaan istilah kebijakan yaitu: (1) merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu, (2) pernyataan mengenai tujuan

umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki, (3) usulan khusus, (4) keputusan pemerintah, (5) bentuk pengesahan formal, (6) program, (7) keluaran, (8) hasil akhir, (9) teori atau model, (10) proses.

Thomas R. Dye (1998), mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai *"is whatever governments choose to do or not to do"*. Dikemukakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya, dan kebijakan itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pemerintah semata.

Sedangkan *James E. Anderson* yang dikutip oleh *Hessel Nogi S.* (2009:3-4), mengemukakan bahwa (1) kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan, (2) kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah, (3) kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu, (4) kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan, dan (5) kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa atau otoritatif.

Kenyataan-kenyataan tersebut di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan negara, di antaranya:

1. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak atau kebetulan. Kebijakan negara dalam sistem politik modern pada umumnya bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan, tetapi merupakan tindakan yang direncanakan terlebih dahulu;

2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri;
3. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dan bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur penyelenggaraan pendidikan, ekonomi, perumahan rakyat, pengentasan kemiskinan, dan sebagainya; Kebijakan negara mungkin berbentuk positif, mungkin juga negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi masalah tertentu. Sedangkan yang dalam bentuk negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana sangat diperlukannya campur tangan pemerintah.

B. Pentingnya Kebijakan

Sekarang ini sebagai sebuah gagasan baru pada level praktis, implementasi komunitas kebijakan dalam praktek kebijakan publik kini mendapatkan momentumnya di era reformasi, dan terus berkembang mengikuti dinamika kehidupan global yang memberikan intervensi pada semua lini kehidupan manusia. Urgensinya kian meningkat manakala patologi kebijakan seperti yang terjadi selama ini menjadi pertimbangan utama. Pada tahap awal, pengembangan komunitas kebijakan dapat dimulai dengan pembentukan lembaga-lembaga kemitraan dalam arti yang sesungguhnya. Berdasarkan uraian beberapa model diatas, jika kita mengacu ke negeri sendiri yaitu Indonesia, maka ada kecenderungan kita memakai model incremental yang tambal sulam, yang mana juga diterapkan di perguruan tinggi dimana

terlalu banyak prosedur dan standard, operating procedure terlalu dinomorsatukan atau dijadikan sebagai salah satu instrumen yang digunakan, padahal tidak selamanya model seperti ini sesuai dengan permasalahan, dibutuhkan berbagai model yang dianggap pas dan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi.

Prespektif yang dikemukakan oleh Halligan dan Power (1992) dalam bukunya *Political Management in the Nineties* menyatakan bahwa: The three principle dimensions of policy process in government, expanding on the first model. The three dimensions are: (1) administrator; (2) manajer; dan (3) politisi yang berada pada posisi masing-masing sesuai dengan kekuasaan dan kewenangan mereka dalam bidang yang mereka pertanggung-jawabkan. Para administrator itu akan memberikan program-program yang dirancangnya dari konsep hingga praktis; manajer akan menjabarkan program-program itu dengan pengembangan yang teknis; dan para politisi akan merancang gerakan kebijakan yang mampu mewujudkan perubahan signifikan dalam konteks jangka panjang (long-term) yang mengatur program-program pada tingkatan struktur politik di daerah tempat program-program tersebut diselenggarakan. Suatu kebijakan diambil dan diputuskan biasanya dilatarbelakangi oleh adanya masalah. Masalah biasanya muncul ketika ada deskripsi antara dunia cita-cita (*das sollen*) dengan dunia nyata (*das sein*), sedangkan kebijakan pendidikan dilakukan dalam rangka mengurangi kesenjangan (*descripancy*) atau mendekatkan antara dunia cita-cita dengan dunia nyata.

Seperti misalnya studi kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik paling tidak memiliki tiga manfaat penting, yaitu untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisma praktisi, dan untuk tujuan politik (Dye, 1981).

1. Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Dalam kaitan ini, ilmuwan dapat menempatkan kebijakan pendidikan sebagai variabel terpengaruh, sehingga berusaha menentukan variabel pengaruhnya (*independent variable*). Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat memengaruhi isi dan sebuah kebijakan pendidikan. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi dikeluarkannya undang-undang tentang guru dan dosen di Indonesia.

Sebaiknya studi kebijakan pendidikan dapat menempatkan kebijakan pendidikan sebagai *independent variable*, sehingga berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan pendidikan.

2. Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah pendidikan.

Dengan mempelajari kebijakan pendidikan, para praktisi akan memiliki dasar teoretis tentang bagaimana membuat kebijakan pendidikan yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan pendidikan. Sesungguhnya ke depan akan lahir kebijakan pendidikan yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.

3. Berguna untuk tujuan politik

Suatu kebijakan yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Kebijakan tersebut dapat meyakinkan lawan-lawan politik yang sebelumnya kurang setuju. Kebijakan seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan-alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politiknya.

C. Stratifikasi Kebijakan

Berdasarkan peraturan dan perundang-undangan negara maka di Indonesia berjalan peraturan itu sendiri secara

bertingkat dimana harus merujuk pada perundang undang yang paling atas lalu merunut ke perundang-undangan yang paling bawah. Mengikuti stratifikasi kebijakan, seperti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kebijakan dan kewenangan pengelolaan pemerintah ada yang bersifat sentralistik, dalam artian kewenangannya ditemukan oleh pemerintah pusat, dan ada kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam pengelolaannya atau desentralisasi, termasuk dalam hal ini kebijakan di bidang publik

Dilihat dari perspektif pengambil kebijakan, secara konsepsional kebijakan memiliki tingkatan-tingkatan (Ali Imran: 24), paling tidak dalam konteks ini ada empat tingkat kebijakan, yaitu:

1. Tingkat kebijakan nasional (*national policy level*); biasanya sebagai penentu kebijakan pada level ini adalah MPR/DPR/DPD, berlaku secara nasional, disebut juga sebagai kebijakan administratif;
Salah satu produk MPR (bersama DPR dan DPD) adalah konstitusi UUD 1945 berikut amandemennya yang berisi pasal-pasal tentang pendidikan nasional, dan selalu menjadi konsideran bagi perumusan kebijakan pendidikan di bawahnya.
2. Tingkat kebijakan umum; tingkat kebijakan ini biasanya sangat ditentukan oleh pemerintah atau eksekutif, karenanya sering disebut sebagai kebijakan eksekutif. Sifat kebijakan pendidikan yang bersifat umum (*general policy level*), merupakan kebijakan pendidikan eksekutif oleh karena yang menentukan adalah mereka yang berada pada posisi eksekutif. Termasuk ke dalam kebijakan pendidikan eksekutif ini adalah:
 - a. Undang-undang
Kekuasaan membuat undang-undang berada di tangan Presiden meskipun harus dengan persetujuan DPR.

Produk kebijakan pendidikan dalam bentuk UU antara lain: UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

b. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah merupakan kebijakan pendidikan yang dibuat dalam rangka mengoperasikan undang-undang, kekuasaan pembuatannya ada pada kepala pemerintahan, yaitu Presiden. Produk kebijakan pendidikan dalam bentuk PP antara lain: PP No. 55 Tahun 1998 tentang Perubahan atas PP No. 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar, PP No. 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor, dan lain-lain.

c. Keputusan, Peraturan, dan Instruksi Presiden

Berisikan kebijakan umum penyelenggaraan pemerintahan di bidang pendidikan yang kekuasaan pembuatannya ada di tangan Presiden. Contoh kebijakan pendidikan dalam kategori ini antara lain Kepres RI No. 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen.

3. Tingkat kebijakan khusus (*spesial policy level*); sebagai penentu tingkat kebijakan ini adalah para Menteri sebagai pembantu Presiden, dalam hal ini Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Bentuk kebijakannya seperti keputusan Menteri, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan Surat Edaran Menteri. Contoh kebijakan pendidikan yang bersifat khusus pada level kementerian antara lain:

- a. Keputusan Mendiknas RI No. 056/P/2007 tentang Pembentukan Konsorsium Sertifikasi Guru;
- b. Permendiknas RI No. 36 Tahun 2007 tentang Penyaluran Tunjangan Profesi bagi Guru;

- c. Peraturan Bersama Mendiknas dan Kepala BKN No. 03/V/PB/2010; Nomor 14 Tahun 2010, tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya;
 - d. Permendikbud RI No. 81A Tahun 2013 tentang Implementasi Kurikulum 2013;
4. Tingkat kebijakan teknis (*technical policy level*); lazim disebut kebijakan operatif, karena kebijakan ini merupakan pedoman pelaksanaan. Penentu kebijakan ini berada pada Pejabat Eselon 2 ke bawah, seperti Direktorat Jenderal atau pimpinan lembaga non-departemen. Produk kebijakannya dapat berupa peraturan, keputusan dan instruksi pimpinan lembaga. Berdasarkan *technical policy level* inilah para gubernur, bupati, kepala dinas dan sebagainya, melaksanakan kebijakan sesuai dengan faktor kondisional dan situasional daerahnya. Oleh karena itu, biasanya para pengambil kebijakan selalu memiliki staf-staf khusus yang berfungsi sebagai staf ahli, agar segala kebijakan yang diambil tidak keliru. Bahkan semestinya sebelum kebijakan dikeluarkan, maksud dari kebijakan tersebut harus terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat umum untuk memperoleh berbagai masukan, termasuk misalnya perlu diseminasikan, lokakarya, temu ilmiah, dan sebagainya. Tanpa adanya sosialisasi yang baik, sebuah kebijakan akan sangat sulit diterapkan, dan mungkin saja akan berhadapan dengan banyak masalah. Dengan demikian, warna sebuah kebijakan dapat diformulasikan sangat tergantung seberapa besar kebijakan tersebut dapat tersosialisasikan dan kemampuan masyarakat memainkan perannya. Karenanya tidak jarang untuk menghasilkan sebuah kebijakan diperlukan *bargaining*, lobi dan bahkan intervensi pihak-pihak tertentu. Namun substansi sebuah kebijakan adalah

bersifat *win-win solution*, tidak ada pihak yang merasa sangat dirugikan.

Dalam upaya *memformulasikan sebuah kebijakan*, paling tidak ada dua kriteria yang harus dipenuhi yaitu (1) rumusan kebijakan publik tidak mendiktekan keputusan spesifik atau hanya menciptakan lingkungan tertentu, (2) rumusan kebijakan publik dapat dipergunakan menghadapi masalah atau situasi yang timbul secara berulang. Artinya, baik waktu, tenaga, biaya yang banyak dihabiskan tidak hanya sekedar dipergunakan memecahkan satu masalah atau situasi tertentu saja, tapi diupayakan lebih menyeluruh atau holistik, bahkan diharapkan sekaligus dapat memprediksi kejadian yang akan datang. Dengan begitu, kebijakan yang dilakukan sekaligus merupakan upaya antisipatif.

Untuk *merumuskan kebijakan*, ada *beberapa prosedur yang biasanya dilakukan*, yaitu (1) merumuskan masalah kebijakan pendidikan, karena inti persoalan dikeluarkannya sebuah kebijakan berada pada tahap ini, (2) menyusun agenda kebijakan, hal ini disesuaikan dengan skala prioritas secara berurutan, (3) pembuatan proposal kebijakan, yaitu serangkaian kegiatan yang arahnya menyusun dan mengembangkan banyak alternatif tindakan dalam rangka memecahkan masalah kebijakan, dan (4) legalitas rumusan kebijakan, dalam artian kebijakan tersebut sudah menjadi kesepakatan bersama dan bersifat final, sehingga dapat dijadikan pedoman pelaksanaan kebijakan.

Dalam upaya melihat sejauh mana efektivitas sebuah konsep kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan implementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan menurut Wibawa (1994) adalah pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Idealnya keputusan-keputusan itu menjelaskan masalah-masalah yang hendak

ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam berbagai cara "*menggambarkan struktur*" proses implementasi tersebut.

Dalam upaya mengimplementasikan kebijakan tersebut, diperlukan suatu *input* berupa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan, sumber daya manusia sebagai pelaksana, sumber daya keuangan yang akan mendukung pelaksanaan kebijakan, komitmen pelaku-pelaku yang terkait, *standard operating procedures*, dan lain-lain. Jadi implementasi merupakan langkah lanjut setelah kebijakan dirumuskan. Implementasi kebijakan dijabarkan dalam produk-produk hukum atau intruksi-instruksi lainnya yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi.

Dengan demikian, tujuan implementasi kebijakan publik adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Di samping itu, langkah-langkah evaluatif juga sangat berperan penting untuk melihat seberapa jauh implementasi sebuah kebijakan berhasil dilaksanakan.

D. Jenis-Jenis Kebijakan

Secara tradisional, para pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori: (1) Kebijakan substantif (misalnya: kebijakan pendidikan, perburuan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri, dan sebagainya), (2) Kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen), dan (3) Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru, dan kebijakan masa Orde Lama).

Kategori lain tentang kebijakan seperti yang dikemukakan Anderson (1979), di mana dia membagi beberapa jenis kebijakan tersebut, seperti sebagai berikut.

1. *Substantive Policies*

Yakni suatu kebijakan yang menyangkut materi, isi, atau *subject matter* kebijakan, misalnya kebijakan di bidang pendidikan, perdagangan, hukum, perburuan, pertanian, dan lain-lain.

2. *Procedural Policies*

Yaitu kebijakan yang menyangkut siapa, kelompok mana dan pihak mana yang terlibat dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Contoh: dalam merancang, membuat dan melaksanakan undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, siapa saja, pihak mana saja yang terlibat di dalamnya.

3. *Distributive Policies*

Merupakan kebijakan yang memberikan pelayanan atau keuntungan kepada sejumlah atau sekelompok masyarakat. Yang dimaksud dengan sekelompok masyarakat ini bisa berada di berbagai bidang, misal di dunia pendidikan, kebijakan distribusi ini adalah berupa pemberian beasiswa kepada para mahasiswa yang mau mengambil program studi langka; pemberian beasiswa kepada mahasiswa yang berprestasi tinggi, dan lain-lain.

4. *Redistributive Policies*

Adalah kebijakan yang arahnya memindahkan hak, kepemilikan, kepunyaan pada masyarakat. Misalnya, pemindahan hak dari kalangan mampu (*the haves*) dan tidak mampu (*the havenots*). Contoh kebijakan *redistributive* ini adalah seperti pemberlakuan pajak yang lebih besar bagi barang impor yang berbeda dengan produksi dalam negeri; pembagian tanah-tanah *absentia* kepada para buruh tani; pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Dalam dunia

pendidikan seperti penggolongan uang komite sekolah berdasarkan kekayaan orang tua; pemberian pinjaman buku pada siswa yang tidak mampu beli buku, dan sebagainya.

5. *Regulatory Policies*

Merupakan kebijakan yang berkenaan dengan pembatasan atas tindakan terhadap seseorang atau sekelompok orang. Misal, pembatasan penjualan obat-obat tertentu, pembatasan kecepatan kendaraan pada daerah-daerah atau jalur-jalur tertentu.

6. *Self Regulatory Policies*

Kebijakan jenis ini hampir sama dengan *regulatory policies*, hanya saja *self regulatory policies* lazimnya didukung oleh seseorang atau sekelompok orang yang punya kepentingan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Bahkan bisa saja seseorang atau sekelompok orang yang punya kepentingan itu, merupakan orang atau sekelompok orang yang dikenai kebijakan. Misal, surat izin kerja, surat izin belajar bagi warga negara yang ingin studi ke luar negeri, SIM, dan sebagainya.

7. *Material Policies*

Merupakan kebijakan mengenai penyediaan sumber-sumber material kepada penerimanya, dengan mengenakan beban atau kerugian kepada yang mengalokasikannya. Contoh, pemberlakuan upah minimum kepada perusahaan atas pekerjanya; sedangkan dalam konteks pendidikan, misalnya pembebasan biaya komite sekolah kepada sejumlah siswa, tetapi bebannya diambilkan dari kenaikan biaya komite sekolah seluruh siswa.

8. *Symbolic Policies*

Kebijakan jenis ini umumnya tidak memaksa kepada banyak orang karena dilaksanakan tidaknya kebijakan tersebut tidak selalu besar dampaknya kepada masyarakat. Sering kali kebijakan simbolis tidak banyak diikuti oleh masyarakat.

Karena tidak banyak diikuti, kebijakan demikian sekedar simbol saja.

9. *Collective Good Policies*

Adalah kebijakan tentang penyediaan barang dan pelayanan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Pelayanan demikian, jika diberikan kepada seseorang atau sekelompok orang, haruslah juga diupayakan agar disediakan untuk semua orang. Misal, kebijakan wajib belajar 9 tahun.

10. *Private Good Policies*

Adalah kebijakan penyediaan kebutuhan tertentu kepada masyarakat yang membutuhkan, tetapi masyarakat tersebut harus menyediakan biaya untuk mendapatkan layanan. Kebijakan tersebut tidak terlalu berbeda dengan apa yang disebut dengan mekanisme pasar, siapa yang membutuhkan dan bersedia menyediakan dana untuk itu, maka ia akan mendapatkan layanan. Misal, jika orang tua berkeinginan mendapatkan layanan pendidikan yang jenis dan mutunya baik sesuai dengan yang dikehendaki, maka ia harus menyediakan dana sejumlah tertentu sesuai dengan kebutuhannya.

11. *Liberal Policies*

Adalah suatu kebijakan yang menuntut kepada pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan. Perubahan tersebut mengarah pada pengurangan ketidakmerataan hidup masyarakat. Wujud dan kebijakan liberal ini adalah mengadakan koreksi atas kelemahan-kelemahan pada aturan-aturan yang ada, serta berupaya meningkatkan program-program ekonomi dan kesejahteraan.

12. *Conservative Policies*

Kebijakan ini merupakan kebalikan dari kebijakan liberal. Jika pada kebijakan liberal menuntut diadakannya perubahan-perubahan, maka kebijakan konservatif justru mempertahankan apa yang telah ada. Bahkan tuntutan-

tuntutan atas perubahan pun diperlambat. Menurut paham konservatif, perubahan dibiarkan berjalan secara alamiah, tidak perlu adanya rekayasa.

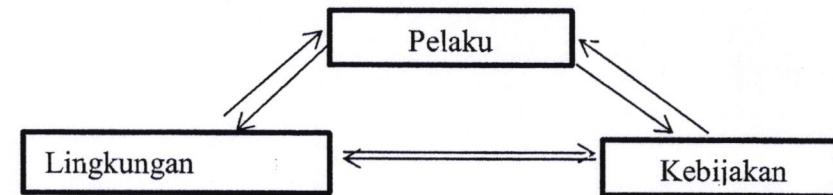
E. Lingkungan Kebijakan

Pengertian lingkungan kebijakan yang agak spesifik perlu dipahami dalam pemaknaan yang umum atau *plural*. Dalam hal ini paling tidak harus dipahami kepada tiga kategori besar, yaitu (1) lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politi, dan nilai-nilai tertentu. (2) lingkungan di dalam pemerintahan dalam arti institusional, seperti karakteristik birokrasi, sumber daya yang dimiliki, sumber daya finansial yang tersedia, dan sebagainya, (3) lingkungan khusus yang memengaruhi kebijakan.

Lingkungan kebijakan sangatlah luas, sehingga kebijakan perlu dikaji secara multidisipliner dan holistik, serta dibutuhkan data dan informasi yang lengkap dan terkini. Mengkaji suatu permasalahan yang sifatnya sempit biasanya dipengaruhi oleh berbagai indikator dari permasalahan yang luas dan tentu tidak akan terlepas dari permasalahan yang lain dan bahkan kadang permasalahan itu sendiri tidak terlihat di depan mata. Banyak sekali permasalahan yang tak kunjung selesai penangannya dewasa ini, karena biasanya pemerintah akan ikut campur pada saat permasalahannya sudah menggunung atau menjulang tinggi sehingga berat untuk mengurai penyelesaiannya sampai ke akar masalahnya. Belum lagi berbagai peraturan yang saling bersinggungan tanpa sekat yang jelas untuk mendudukkan pada tempat yang benar dan jelas atau nyata. Seumpama permasalahan seperti adanya pengangguran, kriminalitas yang tinggi, krisis ekonomi, gejolak politik yang ada pada suatu negara akan memengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponsnya, yakni memasukkannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk

memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan. Misalnya kebijakan pengembangan investasi yang dapat menyerap tenaga kerja, kebijakan pengurangan pajak untuk meiacu pertumbuhan ekonomi, kebijakan keamanan untuk mengatasi gejolak politik dan yang lainnya.

Gambar berikut mendeskripsikan hubungan antara tiga elemen yang terlibat dalam sebuah kebijakan:



Dalam teori sistem dikemukakan bahwa pembuatan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Kebijakan parti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya (sosial, politik, ekonomi, maupun budaya), di mana pada suatu saat kebijakan menyalurkan masukannya pada lingkungan sekitarnya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksakannya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh para pengambil keputusan atau pembuat kebijakan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan, dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan konstrain dari lingkungan yang akan memengaruhi *policy makers*. Faktor lingkungan tersebut antara lain: karakteristik geografi, seperti sumber daya alam, iklim, dan topografi; Variabel demografi, seperti: banyaknya penduduk, distribusi umur penduduk, lokasi spasial; kebudayaan politik; struktur sosial; dan sistem ekonomi. Dalam kasus tertentu lingkungan internasional dan kebijakan internasional menjadi

penting untuk dipertimbangkan, karena ikut juga mempengaruhi dan menentukan.

Untuk selanjutnya pembahasan fokus pada dua variabel lingkungan, yaitu variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel sosial ekonomi (*socio economic variable*).

1. Kebudayaan politik

Sebagaimana diketahui bahwa komunitas masyarakat memiliki budaya yang berbeda, dan ini berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat yang lain. Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau memengaruhi tindakan sosial, meskipun bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya merupakan salah satu faktor lingkungan yang memengaruhi perilaku masyarakat.

Kebudayaan politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat yang mencakup nilai, kepercayaan, dan sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warganegaranya.

2. Kondisi sosial ekonomi

Kebijakan publik tampil sebagai alat yang dapat menyelesaikan masalah dan terkadang sering dipandang sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan antara pemerintah dengan *privat*. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju, adalah aktivitas ekonomi. Konflik dapat berkembang dari kepentingan yang berbeda antara perusahaan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitur dan kreditor, *customer* dan penjual, petani dengan pembeli hasil-hasil pertanian, dan sebagainya.

Hubungan antara kelompok-kelompok yang berbeda di atas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan yang dilakukan. Kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah, dan menciptakan keseimbangan hubungan antara kelompok yang berbeda. Industrialisasi yang cepat dan pertumbuhan berbagai kelompok bisnis besar yang terjadi di Amerika Serikat pada abad 19 sebagai akibat dari tata ekonomi baru, telah mendorong para petani, kalangan bisnis kecil, dan elemen-elemen reformis untuk menuntut pada pemerintah agar mengontrol kalangan bisnis besar.

Menurut pandangan seseorang pakar politik David Easton sebagaimana dikutip oleh Anderson (1979), dan Dye (1981), kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari *input*, *konversi*, dan *output*. Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang memengaruhi kebijakan publik, yakni lingkungan domestik, dan lingkungan internasional. Baik lingkungan domestik dan lingkungan internasional atau global dapat memberikan *input* yang berupa dukungan dan tuntutan terhadap sebuah sistem politik yang berlaku. Kemudian para aktor dalam sistem politik akan memproses atau mengkonversi *input* tersebut menjadi *output* yang berwujud peraturan dan kebijakan.

Peraturan dan kebijakan tersebut akan diterima oleh masyarakat, selanjutnya masyarakat akan memberikan umpan balik dalam bentuk *input* baru kepada sistem politik tersebut. Apabila kebijakan tersebut memberikan insentif, maka masyarakat akan mendukungnya, sebaliknya apabila kebijakan tersebut bersifat disinsentif, misalnya kenaikan bahan bakar minyak (BBM) atau pajak, maka masyarakat akan melakukan tuntutan baru, berupa tuntutan penurunan harga BBM dan penurunan pajak tersebut.

F. Makna Kebijakan

Proses reformasi telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Perubahan yang dimaksud terutama menyangkut kehidupan sosial yang sentralistik ke desentralistik, walaupun itu masih dijalankan setengah hati artinya belum seluruhnya terlaksana sesuai aturan desentralisasi seperti misalnya pelaksanaan otonomi. Perubahan tersebut tercermin dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi dan diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dua UU ini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi yang berbasis daerah kabupaten dan kota, yang membawa angin besar bagi sebuah demokratis. Demokratisasi berupa pengembangan partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan yang diambil oleh basis dan penerapan otonomi.

Menurut Winarno (2005) bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah yang dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor, bukan pemerintah. Pengertian ini menunjukkan hal-hal: (1) kebijakan tidak semata-mata didominasi oleh kepentingan pemerintah, (2) aktor-aktor di luar pemerintah harus diperhatikan aspirasinya, dan (3) faktor-faktor yang berpengaruh harus dikaji sebelumnya.

Ketiga hal tersebut di atas menjadi sebuah keniscayaan karena dengan berkembangnya informasi yang sangat cepat akibat proses globalisasi menjadi masyarakat semakin kritis. Kritisnya masyarakat tersebut akan membawa pada titik persoalan ketika sektor di luar negara tidak dilibatkan sejak awal, menjadikan kebijakan mengalami kontra produktif. Artinya, kebijakan tidak memiliki pengaruh apa pun dalam semua sektor. Padahal kalau kita melihat keberadaan kebijakan diharapkan menjadi solusi dari berbagai permasalahan yang tidak memihak, tetapi mengutamakan kepentingan bersama yaitu kemaslahatan

bersama masyarakat banyak dalam hal rakyat secara adil dan merata.

Pada bagian terdahulu sudah dikemukakan bahwa Dye (1981), mendefinisikan kebijakan publik sebagai *whatever government choose to do or not to do*, yang maksudnya pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Titik tekan pendapat ini adalah kebijakan tidak hanya rumusan kebijakan di atas kertas saja, tetapi pilihan tindakan yang diambil oleh pemerintah, baik dilakukan maupun tidak dilakukan tanpa dipengaruhi oleh pihak non pemerintah.

Dari dua pengertian kebijakan di atas tampak seperti bertolak belakang, di mana pendapat pertama sangat memerhatikan pihak diluar pemerintah, sedangkan pendapat kedua sangat mengabaikan sektor di luar pemerintah, seperti masyarakat yang secara langsung mendapatkan dampak langsung dari sebuah kebijakan. Akan tetapi, pendapat kedua menggarisbawahi tentang "*memilih dan tidak memilih tindakan*" harus dipahami dalam kerangka berikut ini.

Tabel 1.

	Kegiatan Strategis	Kegiatan tidak strategis
Masyarakat mampu melaksanakan	I (Pemerintah dengan Masyarakat)	II Masyarakat
Masyarakat tidak mampu untuk melaksanakan	III Pemerintah	IV Pemerintah (dibiarkan)

Berdasarkan empat kuadran tersebut, menurut Nugroho (2003), kebijakan pendidikan masuk dalam kuadran I sehingga diperlukan partisipasi aktif sektor di luar pemerintah. Alasan yang bisa dibangun bahwa pendidikan sebenarnya bisa dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi pemerintah menganggap bahwa pendidikan merupakan kegiatan strategis bagi perkembangan sebuah negara karena penentu kualitas sebuah bangsa terletak pada tingkat pendidikan yang dicapai penduduknya. Hal ini mengakibatkan pemerintah tidak bisa lepas tangan. Keterlibatan masyarakat dan pemerintah meliputi perencanaan, pembuatan, implementasi, *monitoring*, dan evaluasi kebijakannya.

Kebijakan publik dapat diartikan sebagai keputusan yang diambil bersama antara pemerintah dan aktor di luar pemerintah, dan mempertimbangkan faktor-faktor yang memengaruhinya untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pada bidang pendidikan bagi seluruh warga masyarakat. Kebijakan publik bidang pendidikan meliputi anggaran pendidikan, kurikulum, rekrutmen tenaga kependidikan, pengembangan profesionalitas staf, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya, dan kebijakan lain yang bersentuhan langsung maupun tidak langsung dengan pendidikan.

Proses pembuatan kebijakan semestinya melalui tahapan yang panjang, karena di samping pemberlakuannya sangat memengaruhi masyarakat luas, juga aktor-aktor yang terlibat juga sangat banyak. Winarno (2005), maupun Dunn (2003), membaginya menjadi lima tahapan, yaitu (1) penyusunan agenda, (2) formulasi kebijakan, (3) adopsi kebijakan, (4) implementasi kebijakan, dan (5) penilaian kebijakan. Kalau berdasarkan definisi di atas, lima tahap tersebut harus memerhatikan tiga hal pokok yaitu (1) pemerintah, (2) aktor-aktor di luar pemerintah seperti kelompok kepentingan dan kelompok penekan, dan (3) faktor-

faktor selain manusia yang akan maupun telah memengaruhi kebijakan.

Kebijakan menurut Devine (2007), memiliki empat dimensi pokok, yaitu:

1. Dimensi normatif, yang terdiri atas nilai, standar, dan filsafat. Dimensi ini memaksa masyarakat untuk melakukan peningkatan dan perubahan melalui kebijakan pendidikan yang ada;
2. Dimensi struktural, berkaitan dengan ukuran pemerintah (desentralisasi, sentralisasi, federal, atau bentuk lain), dan satu struktur organisasi, metode, dan prosedur yang menegaskan dan mendukung kebijakan bidang pendidikan;
3. Dimensi konstitutif, terdiri dari individu, kelompok kepentingan, dan penerima yang menggunakan kekuatan untuk memengaruhi proses pembuatan kebijakan;
4. Dimensi teknis, yang menggabungkan pengembangan, praktik, implementasi, dan penilaian dari pembuatan kebijakan pendidikan.

G. Beberapa Istilah Penting

Analisis kebijakan, ialah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multiple disipliner dan holistik dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan analisis yang relevan dengan kebijakan. Formulasi kebijakan, pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah.

Hasil akhir kebijakan, ialah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu yang ada dalam masyarakat. Implementasi kebijakan, yaitu pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu.

Ilmu kebijakan, adalah ilmu yang berorientasi pada masalah kontekstual, multidisiplin, dan secara eksplisit bersifat normatif. Ilmu-ilmu kebijakan dirancang untuk menyoroti masalah fundamental dan yang sering kali diabaikan yang muncul ketika warga negara dan pengambil kebijakan menyesuaikan dengan perubahan-perubahan sosial dan transformasi politik dan kebijakan yang terus-menerus untuk melayani tujuan-tujuan demokrasi.

Isu kebijakan, yaitu ketidaksetujuan atau konflik antar aktor kebijakan mengenai arah tindakan pemerintah yang aktual dan potensial.

Keputusan kebijakan, ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara. Dalam konteks ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan *statute* (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah *eksekutif* (keputusan presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan *administrative*, atau membuat penafsiran terhadap undang-undang.

Keluaran kebijakan, merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Atau dapat dikatakan keluaran kebijakan ialah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah, yang dapat kita bedakan dari apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

Pernyataan kebijakan, ialah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu. Termasuk dalam hal ini ialah ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan *administrative* dan keputusan-keputusan peradilan, maupun pernyataan-pernyataan

dan pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat dan tujuan pemerintah serta apa yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Stratifikasi kebijakan, yaitu pentahapan atau tingkat-tingkat lapisan mendatar, dalam suatu lembaga-lembaga yang tersusun secara teratur dari bawah ke atas atau dari atas ke bawah, tergantung esensi analisis yang akan dilakukan. Stratifikasi kebijakan menunjukkan suatu *spektrum vertical* mengenai pentahapan pengambilan keputusan, mulai dari atas yang berpangkal pada falsafah sampai dengan tahap yang paling bawah yang merupakan pedoman dalam pelaksanaan pekerjaan atau tugas yang dilakukan

BAB 3

PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

DI INDONESIA

A. Proses Pembuatan Kebijakan

Kebijakan lahir untuk menyelesaikan berbagai masalah, yang memberikan solusi yang nyata dalam pranata kehidupan sosial dan tidak berpihak pada siapapun baik pribadi, golongan, kepentingan, partai, serta yang baik adalah kebijakan dibuat berdasarkan aspirasi dan berpihak kepada masyarakat luas dan realitas yang ada, menyahuti berbagai kepentingan dan meminimalkan adanya risiko dan kerugian pihak-pihak tertentu. Demikian pula halnya dengan kebijakan publik, diharapkan selalu mengedepankan dan mempertimbangkan banyak hal secara holistik, karena menyangkut kepentingan publik yang dampaknya sangat luas dan besar.

Proses pembuatan kebijakan (*policy making process*), merupakan proses politik yang berlangsung dalam pentahapan

dengan tahap-tahap pembuatan kebijakan politik, di mana aktivitas politis ini dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan yang sistematis, dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung satu sama lainnya, diatur menurut urutan waktu, seperti: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Dengan demikian sebuah kebijakan akan mudah dipahami apabila dikaji tahap demi tahap tersebut, dan menjadikan kebijakan yang bersifat publik akan selalu penuh warna, serta kajiannya amat dinamis.

Penetapan suatu kebijakan publik merupakan salah satu tugas lembaga pemerintahan yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa di bidang publik yang tidak dapat digantikan, dalam arti didelegasikan, dipindahkan, atau diprivatisasikan kepada organisasi di luar pemerintahan. Oleh karena itu, kebijakan publik yang dirumuskan haruslah merupakan kebijakan yang bersifat cerdas, dalam arti kebijakan publik tersebut harus mampu memecahkan masalah publik yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, baik dari segi manfaat, kualitas, maupun akuntabilitasnya.

Di samping itu, kebijakan publik yang dirumuskan haruslah bersifat bijaksana, dalam arti tidak menimbulkan problematika publik baru yang lebih besar dan lebih rumit dibandingkan problem publik yang hendak diatasi atau dipecahkan. Kebijakan publik yang dirumuskan juga hendaknya memberikan harapan baru bagi warga negara bahwa mereka dapat menjalani hari esok yang jauh lebih baik setelah kebijakan publik itu diimplementasikan. Serta, kebijakan publik yang dirumuskan haruslah mendorong produktivitas, kualitas, dan perikehidupan bersama dalam seluruh aspek bidang publik secara efektif dan efisien.

Dunn (2003: 24), membuat rincian tahapan proses pembuatan kebijakan, seperti yang digambarkan pada tabel berikut ini.

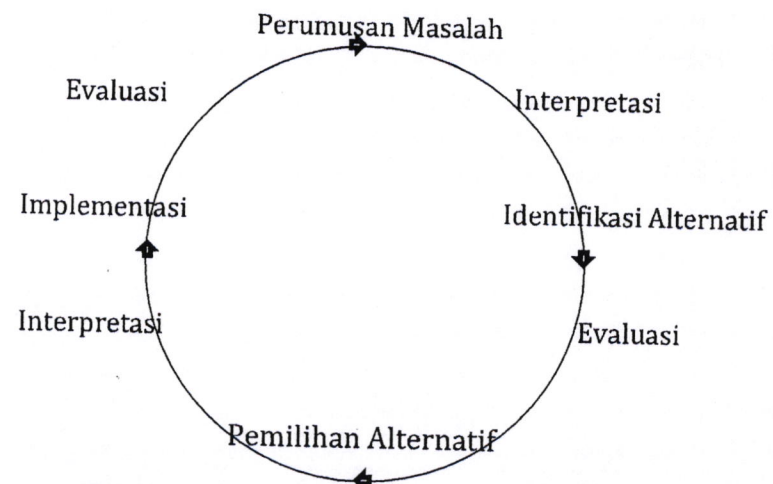
Fase	Karakteristik	Ilustrasi
PENYUSUNAN AGENDA	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan ko sponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.
FORMULASI KEBIJAKAN	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan	Peradilan negara bagian pelarangan penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.

PSI IJAKAN	Alternatif kebijakan y diadopsi der dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara dire lembaga, keputusan peradilan.	Dalam keputu Mahkamah Agung p kasus Roe.v.W. tercapai keputu mayoritas bahwa wai mempunyai hak un mengakhiri kehami melalu aborsi.
LEMENTASI IJAKAN	Kebijakan y telah dia dilaksanakan oleh unit- administrasi yang memobilisasi sumber c finansial	Bagian keuangan k mengangkat pega untuk menduki peraturan baru tent penarikan pajak kep rumah sakit yang ti lagi memiliki sta pengecualian pajak.
ILAIAN IJAKAN	Unit-unit pemeriksaan akuntansi da pemerintah menentukan apakah bai badan eksek legislatif,	Kantor Akuntansi pul memantau progr program kesejahter sosial seperti bantu untuk keluarga den anak tanggun (AFDC) un menentukan luas

Dr. Andi Cudai Nur., M.Si.

	memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	
--	--	--

Dalam proses pembuatan kebijakan berproses melalui tahapan demi tahapan, di mana antara tahapan yang satu dengan tahapan lainnya saling terkait dan tidak bisa dipisahkan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, maka akan banyak dikaji dan diteliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan.



Gambar 1. Proses Dasar Perumusan Kebijakan

Menurut Ino Sutisno Rawita (2010: 69), dengan mengutip pendapat Parsons (2001) bahwa proses dasar, siklus hidup

ataupun tahapan-tahapan dari suatu kebijakan dapat divisualisasikan pada Gambar 1. Yaitu dimulai dari perumusan masalah, identifikasi alternatif solusi, penilaian alternatif, seleksi alternatif, implementasi kebijakan dan kembali kepada perumusan masalah. Di sela-sela tahapan-tahapan tersebut terdapat aktivitas evaluasi maupun interpretasi.

Suatu kajian akademik dalam proses dasar formulasi kebijakan disebut sebagai analisis kebijakan, suatu proses yang oleh Dunn (2003), disebut sebagai proses politik atau proses intelektual.

Hal yang paling penting untuk dihindarkan dalam pengambilan sebuah keputusan adalah kalau kebijakan yang diambil ternyata keliru, sehingga akan berdampak sangat besar, tidak saja kebijakan yang diambil tentu tidak akan efektif dalam proses implementasinya, tetapi juga bisa saja kebijakan yang keliru tersebut akan mendatangkan reaksi-reaksi negatif dan kontra produktif.

Model lain dalam proses pembuatan kebijakan dikemukakan oleh Ripley (1985), yang menyatakan bahwa proses kebijakan lahir dari siklus pendek dan siklus panjang, seperti tergambar dalam tabel berikut.

Siklus pendek	Siklus panjang
1. Penyusunan Agenda Pemerintah	1. Penyusunan Agenda Pemerintah
2. Agenda Pemerintah	2. Agenda Pemerintah
3. Formulai dan Legitimasi Pemerintah	3. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan
4. Kebijakan	4. Kebijakan
	5. Implementasi Kebijakan
	6. Tindakan Kebijakan
	7. Kinerja dan Dampak Kebijakan

	8. Evaluasi Terhadap Implementasi, Kinerja dan Dampak Kebijakan
	9. Keputusan Tentang Masa Depan Kebijakan (Keputusan Baru)

Pada tahapan kebijakan ini, kebijakan dipandang sebagai sebuah siklus yang dimungkinkan akan terjadi evolusi kebijakan. Sebuah kebijakan akan melawati serangkaian proses implementasi, *monitoring* dan evaluasi. Kebijakan akan lahir kembali dengan perubahan secara inkremental dan tidak menutup kemungkinan akan terjadi perubahan yang mendasar meskipun amat jarang terjadi. Oleh karenanya, tidaklah mengherankan jika teori kebijakan inkrementalisme lebih banyak menemui kebenarannya dalam artian lebih banyak terjadi ketimbang teori kebijakan yang lain.

Kebijakan publik yang inkremental lebih banyak mewarnai kebijakan pemerintah, sebab kebijakan ini lebih memilih risiko penolakan yang kecil ketimbang harus memenuhi ambisi kelompok kepentingan yang radikal (sebagai oposisi), yang menginginkan lahirnya kebijakan yang radikal. Selain itu, kebijakan ini juga menggambarkan kondisi sosial yang pro kepada *status quo* ketimbang melakukan perubahan yang belum jelas arah dan tujuannya. Model ini dianggap memudahkan dalam penyelesaian yang tambal sulam artinya penyelesaian dapat dilakukan secara terus menerus tanpa batasan.

Dalam proses pembuatan kebijakan, tidak boleh terlalu banyak didominasi para birokrat, sebab akan berakibat kurang terakomodasinya berbagai aspirasi dari para *stakeholder* atau

masyarakat dalam pembuatan kebijakan, termasuk dalam sektor publik, yaitu:

1. Birokrat menginformasikan atau memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengetahui apa yang telah dan akan dilakukan oleh birokrasi;
2. Proses konsultasi, yaitu harus ada media yang mempertemukan masyarakat, dalam hal ini artikulasi kelompok kepentingan dengan birokrat. Wadah ini dapat berupa dengar pendapat;
3. Masyarakat diajak terlibat atau berpartisipasi dengan membuat rencana aksi. Setelah itu, baru kemudian pembahasan tingkat pemerintah atau parlemen.

Dengan rangkaian proses tersebut, desain besar untuk kebijakan publik, apalagi menyangkut hajat hidup orang banyak seperti pendidikan, tidak dapat dilakukan secara terburu-buru. Jadi harus melalui proses yang matang, efisien, serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Salah satu tugas pemerintah adalah sebagai perumus kebijakan publik termasuk pendidikan. Agar kebijakan dapat dirumuskan secara sistematis, diperlukan sebuah proses yang sistematis pula. Meskipun proses tersebut tidak selalu harus bersifat kaku, proses perumusan kebijakan memungkinkan sistem pemerintahan dalam merumuskannya. Kebijakan menjadi teratur dan memiliki ritme yang jelas. Proses perumusan kebijakan sering pula disebut sebagai lingkaran kebijakan atau *policy circle* (Bridgman & Davis, 2004).

Idealnya, sebelum merumuskan kebijakan publik, maka perumus kebijakan umumnya harus mempertimbangkan terhadap aneka komponen suatu kebijakan, sebagaimana dikemukakan terdahulu, yaitu: tujuan (*goal*), rencana (*plans*), program (*programme*), keputusan (*decision*), serta dampak (*effects*) dari kebijakan yang akan dirumuskan tersebut.

Untuk pertama kali, suatu kebijakan yang hendak diwujudkan harus memiliki tujuan (*goal*) yang jelas sebagaimana yang diinginkan. Kedua, tujuan yang diinginkan itu harus pula direncanakan (*plans*) atau harus ada proposal secara matang, yakni pengertian yang spesifik dan operasional untuk mencapai tujuan. Ketiga, harus ada program, yaitu upaya dan cara-cara dari yang berwenang untuk mencapai tujuan. Keempat, *decision* yaitu segenap tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program. Dan kelima adalah *effect*, yaitu akibat-akibat dari program yang akan dijalankan baik yang diinginkan atau disengaja maupun tidak disengaja, baik yang primer maupun yang sekunder sifatnya.

B. Agenda Perumusan Kebijakan

1. Agenda *Setting*

Pembuatan agenda kebijakan (*agenda setting*) adalah langkah pertama yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan. Tahapan ini merupakan langkah kunci yang harus dilalui sebelum suatu isu kebijakan diangkat dalam agenda kebijakan pemerintah (*government agenda*) dan akhirnya menjadi suatu kebijakan. Tanpa terlebih dahulu masuk dalam agenda *setting*, tidak mungkin suatu masalah yang ada pada masyarakat – seberapa pentingnya masalah tersebut – dapat diangkat menjadi suatu kebijakan oleh pemerintah.

Ada perbedaan agenda kebijakan dalam melihat tingkat perhatian yang diberikan pemerintah terhadap masalah yang diangkat menjadi isu kebijakan, yaitu: Pertama, agenda sistematis merupakan semua isu yang secara umum dipandang masyarakat politik sebagai hal yang patut memperoleh perhatian publik. Agenda ini bersifat lebih abstrak, umum dan kurang menunjukkan alternatif cara pemecahan masalahnya. Kedua agenda pemerintah merupakan serangkaian masalah yang secara

tegas memerlukan pertimbangan secara aktif dan serius dari *policy maker*. Agenda ini lebih konkret dan mempunyai sifat khas.

Agenda sistematis yang masih memerlukan tahapan panjang melalui konsensus – untuk dapat menentukan apakah masalah tersebut memperoleh persepsi yang sama sebagai masalah publik. Contohnya, wacana tentang desentralisasi pendidikan di pemerintahan propinsi bukan pada kabupaten/kota. Meskipun masalah ini sudah diangkat dalam wacana nasional, namun masalah ini belum memperoleh kesepakatan untuk diangkat menjadi agenda kebijakan pemerintah.

Meskipun agenda pemerintah disusun berdasarkan isu-isu yang lebih konkret, akan tetapi bukan berarti bahwa tiap-tiap masalah yang masuk agenda pemerintah menunjukkan urutan prioritas kebijakan untuk segera dilaksanakan. Sering kali terjadi masalah yang masuk dalam agenda pemerintah hanya berupa masalah-masalah yang palsu atau *pseudo issues* (Peters, 1982: 44). Masalah tersebut dimasukkan dan didiskusikan dalam agenda pemerintah hanya untuk meredam gejolak yang ada dalam masyarakat, atau untuk memuaskan tuntutan kelompok-kelompok tertentu yang menekan pemerintah, atau dengan menggunakan istilah masalah akan ditampung oleh pemerintah apabila menghadapi banyak tekanan, yang tentunya merupakan basa-basi politik untuk melegakan perasaan kelompok-kelompok penekanan.

Ada beberapa pendekatan yang biasa dilakukan dalam pembuatan agenda kebijakan, yaitu:

a. Pendekatan *Pluralistik*

Pendekatan ini berasumsi bahwa semua kekuatan baik lembaga pemerintah maupun yang lain, mempunyai kesempatan yang sama dalam membuat suatu agenda kebijakan melalui mekanisme pasar untuk diusulkan kepada pemerintah.

b. Pendekatan *Elitis*

Pendekatan ini berasumsi bahwa hanya ada kelompok kecil dalam suatu negara yang mempunyai kewenangan untuk merumuskan suatu agenda kebijakan dengan argumentasi ada keterbatasan kemampuan warga negara dan golongan di luar elite dalam memahami yang dihadapi negara.

c. Pendekatan Negara – Pusat Kekuasaan

Pendekatan ini menekankan bahwa penyusunan agenda kebijakan merupakan wewenang lembaga negara melalui interaksi eksekutif, legislatif dan yudikatif, daripada wewenang kelompok kepentingan ataupun masyarakat.

d. *Outside Initiative Model*

Pendekatan melalui model inisiatif dari luar untuk menggambarkan proses yang akan datang dari masyarakat melalui tahapan artikulasi masalah, memperluas isu menjadi masalah publik dan memberikan tekanan kepada pemerintah untuk mengambil suatu kebijakan.

e. *Inside Access Model*

Pendekatan dengan model akses dari dalam digunakan bahwa agenda kebijakan publik hanya dibuat oleh unit atau lembaga resmi pemerintah dan mencegah adanya keterlibatan pihak dari luar.

f. *Mobilization Model*

Pendekatan ini dilakukan untuk menjelaskan proses penyusunan agenda kebijakan yang dilakukan pemimpin politik dan perlunya dukungan dari masyarakat dalam implementasinya.

2. *Issue Menjadi Agenda*

Untuk dapat menjadi agenda kebijakan, baik sistematis maupun pemerintah, suatu masalah harus melalui proses atau

tahapan tertentu Ripley (1985), menguraikan proses suatu isu diangkat menjadi agenda kebijakan dan selanjutnya menjadi kebijakan yang diambil pemerintah yaitu : a. Terdapat masalah sosial, b. Diterima kelompok, c. Kemudian bergabung dengan kelompok yang berbeda, d. Menjadi isu sosial, e. Sampai pada agenda publik. Dalam tahapan ini memerlukan, f. Tindakan pengartikulasian, g. Keputusan kebijakan mengenai beberapa masalah telah dibuat, dan h. Kelompok mulai menekankan strategi isu terkait.

Kalau memerhatikan pada jenis masalahnya, Peters (1985) memberikan strategi untuk memperbesar peluang suatu masalah dapat masuk dalam agenda kebijakan pemerintah sebagai berikut:

- a. Efek yang ditimbulkan oleh suatu masalah, menyangkut siapa yang terkena dampak, konsentrasinya, intensitas dan visibilitas masalah.
- b. Membuat analogi dan mengkaitkannya dengan kebijakan yang telah ada, karena sering kali suatu program yang dibuat pemerintah menimbulkan kebutuhan atau program tambahan, sehingga efek peluberan dapat dimanfaatkan untuk membawa kebijakan baru dalam agenda masalah.
- c. Menghubungkan dengan simbol-simbol dan nilai-nilai yang dianut suatu negara, seperti Indonesia dengan simbol Pancasila, adil makmur, menjada persatuan dan kesatuan.
- d. Tidak dapat dilakukan oleh pihak swasta.
- e. Ketersediaan teknologi.

Kebijakan pendidikan dirumuskan secara hati-hati lebih-lebih menyangkut persoalan krusial atau persoalan makro, maka hampir dapat dipastikan perumusan kebijakan pendidikan tersebut dilandasi oleh suatu paham teori tertentu. Dalam proses perumusannya, para pemegang kewenangan pengambilan kebijakan terlebih dahulu telah mempertimbangkan secara

matang, baik secara rasionalitas, proses, nilai, serta efek samping yang bakal terjadi.

C. Teori Perumusan Kebijakan

Ada banyak teori yang dikemukakan para ahli yang menjelaskan tentang perumusan kebijakan negara, termasuk dalam hal ini perumusan kebijakan publik. Namun dalam hal ini Hudson (Rohman, 2012), mengelompokkan teori kebijakan publik ke dalam 5 (lima) teori, yaitu: teori radikal, teori advokasi, teori transaktif, teori sinoptik, dan teori inkremental.

1. Teori Radikal

Teori ini menekankan kebebasan lembaga lokal dalam menyusun sebuah kebijakan pendidikan. Semua kebijakan publik yang menyangkut penyelenggaraan dan perbaikan penyelenggaraan publik di tingkat daerah diserahkan kepada daerah.

Menurut teori radikal, negara atau pemerintah pusat tidak perlu repot-repot menyusun sebuah rencana kebijakan publik bila pada akhirnya kurang sesuai dengan kondisi lokal. Apalagi kondisi masing-masing daerah memiliki tingkat keragaman dan kekhasan sendiri-sendiri yang tidak bisa disamakan satu sama lain.

2. Teori Advokasi

Berbeda dengan teori radikal, teori advokasi justru tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan seperti karakteristik lembaga, lingkungan sosial dan kultural, lingkungan geografis, serta kondisi lokal lainnya. Kesemua macam corak, karakteristik, dan perbedaan lingkungan tersebut hanyalah perbedaan yang didasarkan pada pengamatan empirik semata. Teori advokasi lebih mendasarkan pada argumentasi yang rasional, logis, dan bernilai.

Menurut teori advokasi, pemerintah pusat sangat perlu menyusun kebijakan publik yang bersifat nasional demi

kepentingan umum, serta demi melindungi lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi publik yang relatif masih marginal. Teori advokasi bersumber dari akar teori konflik yang merekomendasikan pemberian kewenangan negara atau pemerintah pusat untuk membatasi kelas atau kelompok-kelompok dominan yang merugikan kelas marginal. Dalam hal ini pemerintah pusat harus mampu menyeimbangkan kemajuan publik antardaerah dieliminir dan dikurangi.

3. Teori Transaktif

Penekanan teori ini adalah bahwa perumusan kebijakan sangat perlu didiskusikan secara bersama terlebih dahulu dengan semua pihak. Proses pendiskusian perlu melibatkan sebanyak mungkin pihak-pihak terkait atau *stakeholder*, termasuk dalam hal ini adalah personalia lembaga publik di tingkat lokal. Hasil dari proses diskusi disosialisasikan ke masyarakat.

Teori transaktif ini pada dasarnya sangat menekankan harkat individu serta menjunjung tinggi kepentingan masing-masing pribadi. Keinginan, kebutuhan, dan nilai-nilai individu diteliti satu persatu dan diajak bersama dalam perumusan kebijakan publik.

4. Teori Sinoptik

Teori sinoptik lebih menekankan bahwa dalam menyusun sebuah kebijakan agar menggunakan metode berpikir sistem. Objek yang dirancang dan terkena kebijakan, dipandang sebagai satu kesatuan yang bulat dengan tujuan yang sering disebut dengan "misi".

5. Teori Inkremental

Merupakan teori yang menekankan pada perumusan kebijakan publik yang berjangka pendek serta berusaha menghindari perencanaan kebijakan yang berjangka panjang. Penekanan seperti ini diambil disebabkan karena masalah-masalah yang dihadapi serta performa dari para personalia

pelaksana kebijakan dan kelompok yang terkena kebijakan sulit diprediksi. Setiap saat, setiap tahun, dan setiap periode waktu mengalami perubahan yang sangat kompleks.

Menurut teori ini, sangatlah sulit dan sangat kurang cermat manakala sebuah kebijakan publik yang berdimensi jangka panjang akan ditetapkan pada suatu keadaan yang sesungguhnya selalu berubah-ubah. Kebijakan yang paling tepat adalah kebijakan yang berjangka pendek yang relevan dengan masalah pada saat itu.

D. Aktor-aktor Perumus Kebijakan

Dalam perumusan sebuah kebijakan, banyak komponen atau faktor yang berperan dan semua faktor tersebut diharapkan harus terlibat, bekerjasama dan berkoordinasi dalam menemukan sebuah kebijakan dalam penyelesaian masalah, seperti pejabat struktural, non-struktural, resmi, tidak resmi, langsung atau tidak langsung juga mempunyai pengaruh terhadap kebijakan. Setiap kebijakan bersumber pada landasan hukum, peraturan yang disetujui bersama, kebijakan yang muncul merupakan respons terhadap kepentingan umum. Suatu proses kebijakan tetap dianggap selesai, apabila telah diambil keputusan oleh pembuat kebijakan formal (Sanusi, 1988: 28).

Menurut Charles O. Jones (Wahab, 2005: 29), sedikitnya ada 4 (empat) golongan atau tipe aktor (pelaku) yang terlibat dalam proses kebijakan, yaitu golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis. Meskipun demikian, pada kesempatan tertentu dan untuk semua jenis isu tertentu kemungkinan hanya satu atau dua golongan aktor tertentu saja yang berpengaruh dan aktif terlibat. Peran yang dimainkan keempat golongan akan tersebut dalam proses kebijakan, nilai-nilai dan tujuan yang mereka kejar serta gaya kerja mereka berbeda satu sama lain.

Adapun orang-orang yang terlibat dalam merumuskan kebijakan disebut dengan aktor (Imron, 1996: 31). Aktor yang terlibat dalam merumuskan kebijakan terdapat pada tingkat strategis, koordinator dan operatif. Aktor utama dalam merumuskan kebijakan adalah pejabat yang berada di legislatif seperti MPR, DPD, DPR, DPRD I, dan DPRD II, sedangkan aktor yang berada pada eksekutif seperti Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, Kepala Dinas, dan sebagainya. Sedangkan dalam bidang pendidikan aktor dalam merumuskan kebijakan adalah Mendiknas, Menteri Agama, Dirjen, Kepala Dinas, Rektor, dan sebagainya.

Dalam perumusan kebijakan tidak hanya dilakukan oleh tokoh-tokoh kunci resmi tetapi juga terdapat unsur-unsur *non governmental organization* (LSM), Dewan Pendidikan, Badan Pertimbangan Pendidikan dan juga terdapat unsur infra struktur politik seperti organisasi sosial kemasyarakatan dan organisasi kekuatan sosial politik bahkan tokoh-tokoh perorangan atau kelompok berkepentingan atau lebih sering disebut *stakeholder* kebijakan.

Stakeholder kebijakan pendidikan ini bisa mereka yang mendukung maupun yang menolak. Secara garis besar, *stakeholder* kebijakan pendidikan dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:

1. *Stakeholder kunci*, yaitu mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan. *Stakeholder* kunci mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan. Misalnya, *stakeholder* kunci untuk suatu kebijakan di bidang pendidikan di tingkat kabupaten adalah (a) Pemerintah Kabupaten, (b) DPRD Kabupaten, dan (c) Dinas Pendidikan yang membawahi langsung program-program pendidikan di daerah tersebut.

2. *Stakeholder primer*, yaitu mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program atau proyek. Mereka biasanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik. *Stakeholder* primer bisa mencakup (a) masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak (baik positif maupun negatif) oleh suatu kebijakan. (b) tokoh masyarakat, dan (c) pihak manajer publik, yaitu lembaga atau badan publik yang bertanggung jawab dalam penentuan dan penerapan suatu kebijakan.
3. *Stakeholder sekunder*, yaitu mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk memengaruhi keputusan legal pemerintah. Adapun yang dapat dikategorikan sebagai *stakeholder* sekunder seperti: kelompok-kelompok kritis, organisasi profesional (PGRI, IDI, ICMI, HIPMI, KADIN, dan sebagainya), LSM, organisasi sosial (NU, Muhammadiyah, FPI dan lain-lain), dan sebagainya.

Untuk lebih jelasnya, aktor-aktor perumusan kebijakan dapat dikelompokkan seperti di bawah ini.

1. Legislatif

Dalam suatu sistem politik, legislatif sering dimaksudkan sebagai pembentuk undang-undang dan perumusan kebijakan. Peran mereka sangat menentukan, karena nge-sahan dalam satu tata aturan yang menjadi kebijakan seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan sebagainya berada di tangan para legislatif ini.

Legislatif sebagai perumus kebijakan mempunyai sebutan yang berbeda pada kebanyakan Negara. Ada yang menyebut parlemen, DPR, DPRD, MPR, DPD. Lembaga-lembaga yang merupakan representasi dari wakil rakyat inilah yang

diharapkan mampu membuat berbagai kebijakan baik yang dari inisiatif sendiri maupun datang dari pemerintah atau eksekutif.

Sayangnya peran legislatif ini sekarang belum optimal, sebagai wakil rakyat yang semestinya dapat mengemban amanat dari konstituennya, keberadaannya justru banyak disorot karena kebanyakan mereka lebih mementingkan kepentingan sendiri ketimbang menampung masyarakat. Tidak jarang akibat tindakan mereka ini, seperti tindak pidana korupsi, menyalahgunakan wewenang dan kebijakan, pada akhirnya harus berurusan dengan penegak hukum.

2. Eksekutif

Yang dimaksud dengan eksekutif disini adalah para pelaksana undang-undang. Sungguhpun sebagai pelaksana, eksekutif juga berperan dalam merumuskan kebijakan. Selain alasan-alasan yang dikemukakan di atas, ada alasan lain mengapa eksekutif juga berperan dalam perumusan kebijakan, yaitu agar kebijakan yang dibuat atau dirumuskan oleh legislatif dapat dilaksanakan sesuai dengan faktor kondisional dan situasional, eksekutif biasanya merumuskan kembali kebijakan yang dibuat oleh legislatif dalam bentuk kebijakan jabaran.

Eksekutif mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, dan kekuasaan untuk tidak melaksanakannya dengan alasan-alasan tertentu. Eksekutif juga mempunyai kekuasaan untuk merumuskan kembali atau tidak merumuskan kembali terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh legislatif.

3. Administrator

Di negara-negara sedang berkembang, umumnya administrator tertinggi pada masing-masing Kementerian (dulu Departemen memegang peranan penting dalam merumuskan kebijakan departemennya, termasuk

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, oleh karena itu mereka lebih tahu banyak terhadap apa-apa yang harus mereka kelola.

Menteri yang biasanya sebagai administrator pada sebuah departemen adalah pembantu eksekutif (di Indonesia Presiden) mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan departemennya, bahkan kebijakan di atasnya, yang bersentuhan langsung dengan departemennya, sering kali juga berasal dari usulan departemennya. Dengan demikian, secara material administrator tersebut mempunyai kewenangan untuk merumuskan adalah jajaran yang berada di atasnya yaitu legislatif dan eksekutif.

Jajaran administrator biasanya berjenjang secara piramidal dari atas sampai ke bawah. Di tiap-tiap departemen, struktur-struktur mereka yang berada pada jajaran administrator, secara lini membawahi administrator di tingkat provinsi, sedangkan administrator yang berada di tingkat provinsi membawahi administrator yang berada di tingkat kabupaten dan kota. Tapi sejak pemberlakuan otonomi daerah, UU No. 22 Tahun 1999, kemudian UU No. 32 Tahun 2004, struktur tersebut meskipun secara samar-samar masih ada, artinya dalam kerangka koordinatif, secara hierarki tidak berlaku lagi, sebab para Kepala Dinas yang membidangi masing-masing langsung bertanggung jawab kepada atasannya masing-masing. Kepada bupati atau walikota di kabupaten dan kota, kepada gubernur untuk Provinsi.

4. Partai Politik

Untuk kondisi sekarang di Indonesia peran partai politik sangat besar, hampir semua aspek menyangkut kebijakan akan melibatkan partai politik. Partai politik di sini dimaksudkan adalah sekelompok orang yang terorganisir serta berusaha untuk mengendalikan pemerintahan agar

dapat melaksanakan program-programnya dan menempatkan anggota-anggotanya dalam jajaran pemerintahan.

Partai politik cukup punya peran, karena menempatkan orang-orangnya untuk duduk di legislatif atau anggota DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten dan Kota. Partai politik disamping dimaksudkan untuk kepentingan-kepentingan politik seperti penempatan orang-orangnya di lembaga legislatif, memperebutkan kedudukan pimpinan daerah (Bupati, Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, Gubernur/Wakil Gubernur, sampai Presiden/Wakil Presiden), juga biasanya digunakan sebagai wadah untuk konsolidasi dalam upaya mengkritisi jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh eksekutif.

Partai politik berperan besar dalam memengaruhi berbagai kebijakan yang dilakukan oleh eksekutif, melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif. Saking besarnya peran partai politik ini, hampir semua aspek berbangsa dan bernegara menyangkut kebijakan tidak akan terlepas dari partai politik. Sayangnya saat ini, mungkin dikarenakan besarnya kewenangan terutama wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif, tanpa kesiapan secara mental maupun *financial*, akhir-akhir ini banyak tuduhan miring bahwa lembaga legislatif termasuk lembaga paling korup di Indonesia.

5. *Interest Group*

Interest Group atau kelompok berkepentingan adalah suatu kelompok yang beranggotakan orang-orang yang mempunyai kepentingan sama. Kelompok ini berusaha memengaruhi perumus kebijakan formal. Kelompok ini berusaha agar kepentingan-kepentingan kelompoknya dapat terakomodasi dalam kebijakan yang dirumuskan oleh para perumus formal.

Meskipun kelompok ini tidak memiliki kewenangan secara formal, namun mereka sering menggunakan berbagai macam taktik dan strategi agar kebijakan-kebijakan yang dirumuskan tidak merugikan terhadap kelompoknya. Lobi, dengan pendapat, memberi informasi yang gencar adalah cara-cara yang lazim ditempuh oleh kelompok berkepentingan ini untuk menggoalkan kepentingannya.

Biasanya kelompok berkepentingan mempunyai tuntutan yang bersifat khusus, sempit dan spesifik. Kelompok-kelompok berkepentingan seperti: kelompok buruh, kelompok profesional, kelompok nelayan, kelompok pendidik, dan sebagainya. Peranan yang mereka mainkan dalam perumusan kebijakan sangat tergantung kualitas anggota yang mereka miliki serta kemampuan *bargaining power* yang dilakukan. Biasanya dalam melakukan tuntutannya, mereka berkolaborasi dengan pihak-pihak lain atau biasa juga dalam bentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

6. Organisasi Massa

Organisasi massa merupakan kumpulan orang-orang yang mempunyai cita-cita dan keinginan sama. Sifat organisasi ini adalah nonpolitis, meskipun dalam kiprahnya sering bersentuhan dengan kepentingan politis. Organisasi ini dapat berdiri sendiri atau *independent* dan dapat juga berafiliasi dengan organisasi politik tertentu.

Lapangan perjuangan organisasi massa ini berbeda-beda, ada yang mengkhususkan diri dalam bidang keagamaan, pendidikan, sosial kemasyarakatan, kesenian, kebudayaan dan sebagainya.

Dalam perumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan organisasi massa lazimnya punya harapan-harapan, aspirasi-aspirasi, yang kemudian disampaikan kepada para perumus kebijakan formal. Kendatipun penentuan diterima tidaknya

gagasan, pikiran dan aspirasi tersebut masih berada dalam wewenang peserta perumusan kebijakan formal, tetapi tidak jarang dengan pendekatan atau persuasi tertentu, banyak hal-hal yang kemudian diakomodasi oleh para perumus kebijakan, sehingga gagasan-gagasan tersebut menjadi bagian dari rumusan kebijakan.

Di Indonesia, organisasi seperti Muhammadiyah, Nahdhatul Ulama, ICMI, HMI, PMII, Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Indonesia (KAHMI) dan sejenisnya biasanya cukup signifikan dalam memengaruhi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk dalam kebijakan pendidikan. Malahan organisasi yang dibentuk oleh partai yang sedang berkuasa, sering kali menjadi konseptor dari sekian banyak hal yang akan masuk dalam rumusan-rumusan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan.

7. Perguruan Tinggi

Perguruan tinggi adalah suatu lembaga di mana para elite akademisi berada, perguruan tinggi sering dijadikan ujung tombak dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat yang akan dimasukkan dalam rumusan kebijakan. Dengan kebebasan kampus dan idealisme masyarakat akademik, perguruan tinggi tidak dapat dilepaskan begitu saja dalam proses pembuatan kebijakan. Biasanya setiap rencana pengambilan kebijakan seperti kebijakan pendidikan, selain adanya *draft* (aturan, undang-undang, dan lain-lain) selalu diikuti dengan naskah akademik sebagai padanan *draft* aturan tersebut. Dengan demikian, apa pun kebijakan yang diambil nantinya melalui aturan-aturan yang dihasilkan diharapkan tidak terlepas dari nuansa-nuansa intelektual yang menyertainya.

Peran perguruan tinggi menjadi sangat penting karena disinilah nilai-nilai idealisme masih dipertahankan, dan akan selalu mengupayakan berbagai kebijakan tidak akan lepas

dari muatan-muatan intelektual. Perumusan kebijakan yang baik seharusnya memuat naskah akademik yang dibahas bersama para akademisi di perguruan tinggi.

8. Tokoh Perorangan

Dalam berbagai konstelasi, tokoh perorangan memegang peran cukup vital dan terkadang sangat menentukan, dia juga dapat menjadi tokoh sentral. Tokoh perorangan dapat berasal dari berbagai bidang, seperti keagamaan, politik, ekonomi, pendidikan, budaya, seni, informatika, sejarah, sosiologi, dan sebagainya.

Keterlibatan tokoh perorangan terkadang sangat diperlukan terutama menyangkut pendapatnya untuk sebuah kebijakan. Hal ini tentu saja untuk menetralsir dari berbagai kepentingan yang ada. Akan lebih diperlukan lagi kalau tokoh perorangan dari golongan profesional yang akan bersentuhan langsung dengan kebijakan yang akan dirumuskan.

Unsur-unsur tersebut di atas mempunyai pengaruh nyata dalam perumusan sebuah kebijakan, akan tetapi mereka tidak mempunyai kewenangan hukum untuk mengambil keputusan (Sanusi, 1988: 26). Dalam era reformasi sekarang Indonesia memiliki multi partai, ada kemungkinan beberapa partai mewakili suatu kepentingan yang sempit. Kelompok kepentingan hadir dalam percaturan pembuatan kebijakan untuk memperjuangkan kepentingannya dalam kebijakan yang berskala sempit dan spesifik. Kehadirannya dalam kebijakan tersebut sangat tergantung pada budaya politik yang mereka anut.

Dalam sebuah negara autokratik kehadiran kelompok kepentingan biasanya sangat minim, namun di negara-negara demokratis kehadiran kelompok berkepentingan adalah sangat signifikan dan nyata. Yang termasuk kelompok berkepentingan seperti persatuan buruh, profesional, tani, guru, nelayan, usahawan, pemuda, media massa, komunitas dan sebagainya. Pengaruh kelompok berkepentingan ini sangat tergantung pada

beberapa hal, antara lain: jumlah dan kualitas anggota dan pengurus, kerapian dan kemampuan berorganisasi dan urgensi serta strategi kepentingan yang diperjuangkan.

E. Formulasi Kebijakan

Setelah agenda *setting* dilalui atau suatu isu telah masuk menjadi agenda pemerintah, maka tahapan berikutnya adalah membuat formulasi kebijakan. Tahapan formulasi kebijakan merupakan mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam agenda pemerintah. Tahapan ini lebih bersifat teknis, dibandingkan tahapan agenda *setting* yang lebih bersifat politis, dengan menerapkan berbagai teknis analisis untuk membuat keputusan terbaik. Model-model ekonomi dan teori pengambilan keputusan (*decision making*) merupakan alat analisis yang berguna untuk mengambil keputusan yang terbaik, dengan meminimalkan resiko kegagalan.

Dalam upaya merumuskan sebuah kebijakan, termasuk kebijakan publik apa pun yang dipilih para pengambil keputusan, selalu akan menimbulkan adanya pro dan kontra. Apalagi bilamana kebijakan publik yang dimaksud tidak secara partisipatoris melibatkan berbagai elemen masyarakat dalam perumusannya. Misalnya saja tidak dilakukan uji publik terlebih dahulu sebelum suatu kebijakan publik diimplementasikan. Adanya pertentangan tersebut dapat dimengerti oleh karena setiap kebijakan publik akan berdampak secara sosial maupun ekonomi terhadap masyarakat luas, baik positif maupun negatif.

Untuk menghasilkan rumusan kebijakan yang baik, ada beberapa kriteria yang perlu diperhatikan, yaitu: (1) rumusan kebijakan tidak mendiktekan keputusan spesifik atau hanya menciptakan lingkungan tertentu, (2) rumusan kebijakan dapat dipergunakan menghadapi masalah atau situasi yang timbul secara berulang. Hal ini berarti bahwa waktu, biaya, tenaga yang

telah banyak dihabiskan, tidak sekedar dipergunakan memecahkan satu macam masalah.

Prosedur yang dilakukan untuk merumuskan kebijakan, termasuk kebijakan publik adalah meliputi hal-hal sebagai berikut.

1. Identifikasi isu kebijakan

Perumusan masalah kebijakan sangatlah penting, karena sebagian besar waktu yang dihabiskan dalam memformulasikan kebijakan pendidikan tersebut berada pada perumusan ini. Salah dalam perumusan sebuah kebijakan akan berakibat sangat fatal, dan kemungkinan besar kebijakan yang dilakukan juga akan mengalami hambatan dan tantangan berat di lapangan.

Kekeliruan dalam merumuskan masalah, berakibat pada langkah-langkah berikutnya, bahkan menjadi kelirunya formulasi kebijakan. Oleh karena itu, perumusan masalah kebijakan, termasuk kebijakan publik haruslah hati-hati, cermat dan teliti, serta menempatkan pada posisi yang jelas dan akurat. Data-data, informasi, dan keterangan-keterangan yang didapatkan dan merupakan masukan dari banyak peserta kebijakan pendidikan, haruslah nyata sesuai fakta dan dapat direkomendasi serta diakomodasi sedemikian rupa.

Kehidupan politik senantiasa berhadapan dengan berbagai isu. Partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan, parlemen, media massa, departemen pemerintah dan perusahaan swasta pada dasarnya selalu berkompetisi untuk menawarkan berbagai isu kunci sesuai kepentingannya. Isu-isu kebijakan ini pada hakikatnya merupakan permasalahan sosial yang aktual, memengaruhi banyak orang, dan mendesak untuk dipecahkan. Misalnya, masalah banyaknya anak jalanan yang tidak dapat sekolah karena mahal biaya pendidikan, kualitas pendidikan yang semakin menurun, gaji guru yang tidak mencukupi, masih

tingginya kesenjangan pendidikan di berbagai daerah, dan lain-lain, adalah beberapa masalah yang biasanya dijadikan isu kebijakan.

2. Penyusunan agenda kebijakan

Dari masalah-masalah yang dirumuskan, kemudian dipilih masalah-masalah dengan prioritas yang paling krusial sampai dengan yang paling tidak krusial, untuk diagendakan.

Dirutunya masalah dari yang krusial sampai yang paling tidak krusial tersebut sangat penting karena tidak mungkin semua masalah dapat diagendakan. Dengan demikian, masalah-masalah yang diagendakan tersebut harus disusun sesuai skala prioritas yaitu mana yang paling mendesak dan utama untuk diselesaikan dengan sendirinya haruslah masalah-masalah yang mungkin saja dapat diselesaikan.

3. Memuat proposal kebijakan

Proposal kebijakan di sini dimaksudkan adalah serangkaian kegiatan yang arahnya adalah menyusun dan mengembangkan banyak alternatif tindakan dalam rangka memecahkan masalah kebijakan. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi: mengenali alternatif pemecahan masalah, mendefinisikan dan merumuskan alternatif pemecahan masalah, mengevaluasi masalah-masalah alternatif ditinjau dari sudut kemungkinan dapat dilaksanakan atau tidaknya, dan memilih alternatif yang paling tepat untuk memecahkan masalah.

4. Pengesahan rumusan kebijakan

Suatu rumusan kebijakan baru dipandang final setelah disahkan oleh peserta perumusan kebijakan formal. Pengesahan ini penting, karena sejak itulah dapat dijadikan sebagai pedoman bagi pelaksana kebijakan. Pengesahan atau legalitas adalah suatu konstitusional alternatif-alternatif pemecahan masalah terpilih yang selama ini diupayakan. Pengesahan ini penting, agar siapa pun yang bermaksud

diikat oleh rumusan kebijakan tersebut, akan secara jelas dapat menemui sasarannya.

Meskipun sebuah kebijakan telah disahkan, bukan berarti rumusan kebijakan telah bebas dari berbagai permasalahan. Banyak problem muncul di sekitar rumusan atau *statementnya* yang kurang atau tidak jelas. Ketidakjelasan ini biasanya bersumber dari beberapa hal, yaitu:

1. Pembuatan kebijakan kurang menguasai pengetahuan, informasi, keterangan dan persoalan-persoalan baik yang bersifat konseptual maupun substansinya;
2. Sumber acuan para pembuat kebijakan, baik yang formal maupun tidak formal, berbeda-beda. Oleh karena berbeda-beda, maka kompromi atau jalan tengah sering kali diambil sebagai alternatif untuk mengakomodasinya. Kompromi-kompromi demikian lazim dilakukan, agar kebijakan dapat dirumuskan sesuai dengan target waktu yang telah ditetapkan. Kenyataan ini yang menjadikan rumusan kebijakan sering mengambang dan tidak fokus lagi.
3. Kurangnya informasi dan terlalu banyaknya informasi juga bisa berakibat tidak jelasnya statemen kebijakan. Hal ini dikarenakan, kurangnya informasi menyebabkan persoalan-persoalan dan alternatif-alternatif yang dipilih menjadi terlalu sederhana. Sedangkan banyaknya informasi menyebabkan para perumus kebijakan dihadapkan pada kesulitan ketika bermaksud mensintesis persoalan dan alternatif yang akan dipilih.

F. Proses Legitimasi dan Komunikasi Kebijakan

Membahas legitimasi berarti terkait dengan sah atau tidak sahnya suatu kebijakan, dimana berasal dari kata "*legitimacy*" yang berarti memberi kuasa atau kewenangan (otorisasi) pada dasar bekerjanya sistem politik, termasuk proses penyusunan perencanaan, usul untuk memecahkan problema-problema yang

tumbuh di masyarakat. Legitimasi juga berasal dari kata "*legitimation*" yang berarti suatu proses spesifik di mana program-program pemerintah diotorisasikan atau diabsahkan.

Setelah kebijakan berhasil diformulasikan, sebelum diimplementasikan pada masyarakat, kebijakan tersebut haruslah memperoleh legitimasi (pengesahan) atau kekuatan hukum yang mengatur implementasi kebijakan tersebut pada masyarakat atau publik.

Legitimasi sangat penting karena akan membawa pengaruh terhadap masyarakat banyak apakah sudah resmi dan siap diterapkan dan dijalankan serta menandakan bahwa sudah dapat dijadikan pedoman yang baik dan dapat menguntungkan masyarakat secara umum, walaupun dalam implementasinya kadang masih menimbulkan dampak positif maupun yang membawa dampak negatif yang merugikan kelompok lain. Selain itu setiap kebijakan juga membawa implikasi terhadap anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah.

Pada umumnya wewenang melakukan legitimasi dimiliki oleh pemerintah atau badan legislatif. Namun bila dikaji lebih mendalam, bahwa proses legitimasi tersebut tidak dapat dipisahkan dari hubungan antar negara dan rakyat sebagai sumber yang paling utama, sebab ukuran legitimasi yang dimiliki oleh pemerintah sangat tergantung pada tersedianya dukungan bagi pemerintah dan apa yang ingin diperoleh dari masyarakat.

Legitimasi mengandung dua makna, yaitu (1) menyangkut pemberian kewenangan untuk memberikan usulan atas suatu kegiatan (*legitimacy*), dan (2) menyangkut pemberian kewenangan untuk melaksanakan program-program yang diusulkan (*legitimation*).

Proses kebijakan memerlukan legitimasi guna memperoleh pengakuan dari masyarakat. Pengakuan dari masyarakat sangat penting agar, ketika kebijakan pendidikan akan dilaksanakan tidak mengalami penolakan dari masyarakat. Semakin banyak

masyarakat yang berpartisipasi secara aktif dalam pelaksanaannya, maka kebijakan tersebut dinilai semakin sukses. Dengan kata lain, kebijakan tersebut didukung oleh masyarakat yang menjadi partisipannya.

Ada beberapa tipe legitimasi yang umum digunakan pemerintah dalam melegitimasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Legitimasi oleh lembaga legislatif sebagai perwujudan dari rakyat, sebagai pemegang legitimasi tertinggi dalam kehidupan bernegara;
2. Peraturan dan prosedur administrasi, dengan memberlakukan peraturan tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah;
3. Lembaga peradilan dengan maksud untuk melindungi warga negara yang berupa ketetapan hukum;
4. Legitimasi oleh masyarakat dengan melalui proses secara langsung seperti referendum.

Bentuk pengakuan masyarakat atas kebijakan antara lain melalui pengabsahan. Pengabsahan adalah suatu proses di mana kebijakan-kebijakan pendidikan yang telah dirumuskan diabsahkan. Dengan demikian, setelah rumusan kebijakan tersebut absah, berarti kebijakan tersebut dinyatakan dapat diberlakukan. Bentuk lain dari legitimasi adalah otorisasi kebijakan pendidikan.

Otorisasi merupakan bentuk kewenangan untuk memberlakukan sebuah kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan. Dari otorisasi atau kewenangan inilah maka muncul tanggung jawab untuk melaksanakan. Sehingga, mereka yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan sekaligus dibebankan untuk mempertanggungjawabkan hasil pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Dalam proses pelaksanaan legitimasi kebijakan, pada dasarnya perlu memerhatikan berbagai masalah atau problem,

yang mungkin saja bisa menjadi kendala bila tidak diperhatikan sebagaimana mestinya. Di antara masalah tersebut ialah:

1. Terdapatnya resistensi dari eks aktor kebijakan yang sekarang tidak mempunyai peran lagi. Sebab ada semacam kecenderungan bahwa mantan aktor-aktor kebijakan tersebut masih mempunyai anggapan bahwa apa yang dahulunya ia rumuskan, bahkan telah dilaksanakan dapat dipertahankan hingga sekarang;
2. Terdapatnya resistensi dari kelompok konservatif atas kebijakan yang baru saja dirumuskan. Ini jika kebijakan yang dirumuskan tersebut berbeda dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya yang sudah dianggap mentradisi. Sesuatu yang sudah mentradisi umumnya sangat sulit diubah, dan jika bermaksud untuk mengubahnya, pada masyarakat yang konservatif akan membutuhkan waktu relatif lama;
3. Sebagai akibat dari adanya resistensi kelompok konservatif dan eks aktor kebijakan yang tidak lagi banyak berperan, terbawa serta para pengikutnya. Para pengikut ini, umumnya juga berkecenderungan mengikuti terhadap gerak dan langkah pemimpinnya. Oleh karena itu, proses legitimasi menjadi terhambat atau setidak-tidaknya membutuhkan waktu yang lama;
4. Terdapatnya resistensi dari kelompok yang punya visi, persepsi dan kepentingan yang berbeda dengan para perumus dan legitimator kebijakan. Kelompok resisten demikian umumnya sulit diajak untuk kompromi, jika tidak berhasil didekati. Karenanya, legitimator harus berusaha mendekati kelompok ini, agar dapat bersama-sama memberikan dukungan terhadap kebijakan yang telah dirumuskan.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, disinyalir banyak kebijakan yang dirumuskan tidak melalui proses yang wajar dan normal, itu karena kebijakan sendiri belum mendapat perhatian

dan pengkajian yang mendalam. Perumusan kebijakannya kurang melalui tiga proses yang lazim dilakukan, yaitu: akumulasi, artikulasi, dan akomodasi. Suatu perumusan kebijakan publik yang dilakukan dengan cara yang tidak melalui proses politik secara normal dan wajar, pada akhirnya akan menimbulkan permasalahan dan tentunya akan menghadapi problema legitimasi.

Problema legitimasi adalah pada saat perumusan dan memformulasi kebijakan tidak mengikutsertakan dan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas maka kebijakan tersebut akan berwujud "penolakan masyarakat" terhadap kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah, sehingga keputusan kebijakan tersebut menjadi tidak mendapat dukungan (*illegitimated*). Masyarakat yang hanya menerima saja tanpa dilibatkan atau diajak untuk memperdebatkan rencana kebijakan serta dilibatkan dalam proses perumusannya, biasanya akan pasif menerimanya bahkan cenderung menolaknya.

Selain harus memerhatikan masalah-masalah di atas, kebijakan yang dirumuskan juga harus senantiasa dikomunikasikan dan disosialisasikan secara terus-menerus kepada masyarakat, agar mereka memahaminya lebih mendalam. Sebab, boleh jadi diterimanya suatu kebijakan, bukan karena kebijakan yang dirumuskan tersebut kurang aspiratif, melainkan karena belum dipahaminya secara mendalam oleh masyarakat.

Komunikasi kebijakan adalah sosialisasi atau rumusan-rumusan kebijakan yang sudah dilegitimasi. Sebagai komunikatornya adalah para aktor perumusan kebijakan, sedangkan sebagai komunikasinya adalah para pelaksana kebijakan pendidikan beserta dengan perangkat dan masyarakat pada umumnya. Adapun bahan yang dikomunikasikan adalah rumusan-rumusan kebijakan, mulai dari konsiderannya, isinya, sampai dengan penjelasannya. Selanjutnya, para pelaksana

kebijakan bersama dengan perangkatnya, mengkomunikasikan lagi rumusan kebijakan tersebut kepada masyarakat.

Sementara itu, masyarakat sendiri kemudian juga mengkomunikasikan rumusan kebijakan kepada masyarakat lainnya. Rumusan kebijakan tersebut, menjadi bagian dari kehidupan masyarakat, oleh karenanya mereka mengambil bagian di dalam pelaksanaannya.

Dalam mengkomunikasikan kebijakan, dikenal beberapa model komunikasi, yaitu (1) model komunikasi satu arah, (2) model komunikasi dua arah, (3) model komunikasi multiarah.

G. Beberapa Perumusan Kebijakan

Pada dasarnya kebijakan publik yang dirancang dan dirumuskan dan kemudian dapat diimplementasikan, tidak begitu saja dibuat. Di samping harus melalui berbagai tahapan seperti dikemukakan di atas, juga perlu mempertimbangkan berbagai pendekatan. Tujuannya tidak lain, agar kebijakan yang dibuat untuk selanjutnya diimplementasikan bisa diterima semua pihak dan tentu saja berhasil.

Secara teoritik, pendekatan perumusan kebijakan publik, berikut ini beberapa pendekatan yang dapat dilakukan dalam kerangka perumusan kebijakan :

1. Pendekatan Kelembagaan

Pendekatan ini mengandalkan bahwa tugas membuat kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah. Menurut para ahli pendekatan kelembagaan dipandang sebagai pendekatan yang paling sederhana dan sempit dalam perumusan kebijakan publik. Pendekatan kelembagaan mendasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan publik dan berbagai tindakan dalam perumusan kebijakan.

2. Pendekatan proses

Berdasarkan pendekatan proses, kebijakan publik diformulasikan melalui tahapan-tahapan yang runtut, tidak

melompat-lompat atau langsung jadi. Menurut pendekatan ini, bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses.

Dengan demikian, kebijakan pendidikan dipandang juga sebagai proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan, mulai dari identifikasi permasalahan publik, formulasi proposal kebijakan publik, legitimasi kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, dan evaluasi kebijakan publik.

Penggambaran kebijakan publik sebagai proses, dapat dilihat pada tabel berikut ini

Identifikasi Permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil suatu tindakan
Menata Agenda Formulasi Kebijakan	Memutuskan isu-isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
Perumusan Proposal Kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut
Legitimasi Kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum
Implementasi Kebijakan	Mengorganisasi birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, dan pengumpulan pajak.

Evaluasi Kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan <i>outputnya</i> , mengevaluasi pengaruh (impact) dan kelompok sasaran dan non sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.
--------------------	---

3. Pendekatan Teori Kelompok

Dalam formulasi kebijakan publik, pendekatan teori kelompok mengumpamakan bahwa kebijakan publik merupakan titik keseimbangan (*aquilibrium*). Inti gagasannya adalah bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah sesuatu yang terbaik.

Berdasarkan teori kelompok, individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi dengan baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang diperlukan.

4. Pendekatan Elitis

Kalangan ahli banyak yang melihat bahwa dalam suatu sistem politik, kebijakan publik dibuat dan banyak dipengaruhi oleh para elite dari sistem itu. Dengan demikian, kebijakan publik mencerminkan keinginan dan kehendak kaum elite saja, tanpa ada aspirasi masyarakat yang terserap di dalamnya.

Pada umumnya kaum elite terdiri atas pemimpin yang kuat, keluarganya, para komprador atau pengusaha yang dekat dengan keluarga pemimpin, dan tentu saja adalah pemimpin militer. Para cendekiawan dan mahasiswa juga dapat

dikelompokkan sebagai elite, tapi porsi mereka lebih pasif untuk mendekati pemimpin, kecuali diminta.

Jadi menurut pendekatan elitis, tidak ada kelompok masyarakat di luar para elite yang ikut menentukan kebijakan publik. Sementara birokrasi pendidikan merupakan pelaksana yang loyal atas semua kebijakan publik yang dirumuskan para elite tersebut.

5. Pendekatan Rasional

Pendekatan rasional mengedepankan gagasan bahwa kebijakan pendidikan sebagai "*maximum social gain*" yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan publik harus memilih kebijakan publik yang memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.

Proses formulasi kebijakan publik menurut pendekatan rasional haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Jadi pendekatan rasional lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

BAB 4

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah pelaksanaan dari sesuatu yang telah direncanakan, dirancang, di formulasi, ditetapkan dan disahkan. Pada dasarnya implementasi merupakan tolak ukur dari suatu kebijakan berhasil atau tidaknya, dimana proses implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat menentukan sekaligus menegangkan. Proses ini menjadi penting disebabkan akhir dari semua kebijakan yang sudah diambil selalu pada tahap implementasi. Seandainya rumusan kebijakannya sudah dibuat sangat bagus namun tidak ada tindak lanjut berupa implementasi atas kebijakan yang sudah dirumuskan tersebut, merupakan usaha yang sia-sia yang tidak ada artinya.

Sebagai tolak ukur keberhasilan kebijakan publik adalah dapat dilihat pada bagaimana implementasinya. Rumusan kebijakan yang dibuat bukan hanya sekedar berhenti pada tataran rumusan, melainkan harus secara fungsional dilaksanakan. Sebaik apapun rumusan kebijakan yang dibuat, jika

tidak diimplementasikan, tidak akan dapat dirasakan manfaatnya. Sebaliknya, sesederhana apa pun rumusan kebijakan, jika sudah diimplementasikan, akan lebih bermanfaat, apa pun hasilnya.

Para ahli ilmu-ilmu sosial berpendapat bahwa proses implementasi kebijakan, termasuk dalam hal ini publik, berlangsung lebih rumit dan kompleks dibandingkan dengan proses perumusannya. Proses implementasi kebijakan publik melibatkan perangkat politik, sosial, hukum, maupun administratif atau organisasi dalam rangka mencapai suksesnya implementasi kebijakan publik tersebut. Meskipun antara perumusan dan implementasi kebijakan publik, merupakan dua rangkaian proses yang saling berkesinambungan.

Implementasi kebijakan publik merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan kepada kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program.

Pemberlakuan sebuah kebijakan yang tertuang dalam aturan perundang-undangan terhadap masyarakat secara ideal harus ditetapkan berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakatnya, oleh karena itu semestinya sebelum kebijakan diberlakukan harus dapat tersosialisasi terlebih dahulu, termasuk dalam hal ini kebijakan di bidang pendidikan.

Menurut Wibawa (1992 : 14), implementasi kebijakan merupakan pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Idealnya keputusan-keputusan tersebut menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam

berbagai cara “menggambarkan struktur” proses implementasi tersebut.

Sedangkan Grindle (1984), menyatakan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Implementasi kebijakan publik juga menyangkut masalah konflik kepentingan, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan tersebut. Pengukuran implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada aksi (*action*) program berbasis proyek individual dan apakah program tersebut tercapai. Pengukuran implementasi kebijakan publik menjadi sangat krusial karena implementasi kebijakan publik adalah sesuatu yang penting bahkan lebih penting dibandingkan perumusannya. Kebijakan publik hanya akan menjadi sekadar impian atau rencana yang sempurna yang tersimpan rapi sebagai arsip, apabila tidak dapat diimplementasikan.

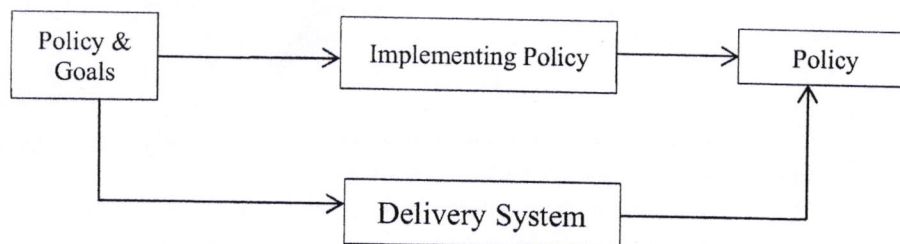
Sebuah kebijakan sebelum dilaksanakan, perlu dijabarkan secara operasional tujuan umum menjadi tujuan khusus yang lebih spesifik. Dalam penjabaran kebijakan itu, harus diatur sumber dana, sumber daya serta perangkat organisasi lainnya. Dalam konteks pelaksanaan kebijakan ini, Siagian (1985: 225), mengemukakan bahwa perlunya perhatian terhadap hal-hal antara lain; (1) manusia, (2) struktur, (3) proses administrasi dan manajemen, (4) dana, dan (5) daya. Kesemua faktor tersebut dapat dijadikan sebagai faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan.

Suatu tindakan administratif sangat diperlukan dalam upaya pelaksana kebijakan. Agar implementasi kebijakan dalam pendidikan dapat berjalan lancar dan sukses, maka perlu dianalisis tentang peraturan yang dapat mendukung kebijakan,

keuangan, personil dan prasarana lainnya yang dapat mendukung suatu pelaksanaan kebijakan. Banyak pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan seperti: kelompok formal, informal, suprastruktur, infrastruktur dan fungsional. Semua itu saling terkait dan sangat menentukan atau keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan seperti kebijakan pendidikan. Implementasi kebijakan banyak juga dipengaruhi oleh faktor organisasi. Dalam teori organisasi yang bersifat klasik ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain: hierarki, profesionalisme, otoritas, kekuasaan peraturan koordinasi, sentralisasi, desentralisasi, disiplin, kesatuan komando, rentang kendali, *job deskripsi*, dan mekanisme kerja, dan sebagainya.

Sedangkan hubungan antara pembuat dan pelaksana kebijakan dikemukakan oleh Supandi dan Sanusi (1988: 41) antara lain: (1) hubungan tersebut mempunyai corak bersifat teknokrat, (2) hubungan kedua jenis aktor tersebut bercorak pedagang dan pembeli, dan (4) hubungan bergaya birokratik.

Menurut beberapa ahli kebijakan, mereka menyajikan model implementasi kebijakan yang secara skematis seperti dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru ini bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah

diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Seperti dikemukakan di atas, bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negatif maupun positif. Karenanya, untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan kesamaan pandangan atas tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan bagi pelaksanaannya.

Meskipun demikian, keberhasilan implementasi kebijakan ini tentunya juga tidak terlepas dari perumusan kebijakan yang kelak membuahkan isi kebijakan (*content of policy*) yang akomodatif serta lingkungan di mana kebijakan dimaksud diimplementasikan (Grindle, 1980: 8).

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan atau penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri, serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan yang dihadapi. Asumsi yang dibangun mengenai konsep keberhasilan implementasi kebijakan adalah semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan *output* yang telah digariskan.

Dalam upaya pencapaian kesesuaian antara tujuan dan sasaran kebijakan dengan kenyataan di lapangan, Jan Merse (Sunggono, 1994), mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Informasi

Dalam upaya menyatukan pemahaman, visi, dan misi dari kebijakan yang dirumuskan, maka sangat diperlukan adanya informasi. Informasi akan mengalir secara efektif jika sekelompok orang yang bekerja sama saling peduli dan terbuka. Kekurangan informasi akan mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakan.

2. Isi kebijakan

Mengingat kebijakan publik seperti pendidikan merupakan sarana untuk mengatasi permasalahan pendidikan, maka isi dari kebijakan dimaksud akan memengaruhi keberhasilan implementasinya. Isi kebijakan harus jelas dan tegas serta mengandung muatan-muatan politik yang mengakomodir kepentingan seluruh *stakeholder*.

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan, ketidaktepatan, ketidaktegasan *intern* atau *ekstern*, atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pendukungnya.

3. Dukungan

Dukungan yang dimaksudkan dalam hal ini dapat berupa dukungan fisik maupun non fisik. Apabila dalam pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut, maka implementasi kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan.

Jadi pada dasarnya dukungan dimaksudkan adalah berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam proses pelaksanaan program.

4. Pembagian Potensi

Pada dasarnya elemen pembagian potensi berkaitan dengan kinerja koordinasi masyarakat luas. Koordinasi dibutuhkan karena setiap pelaku memiliki latar belakang kepentingan dan keinginan yang berbeda, sehingga proses koordinasi menjadi titik sentral sebagai titik temu bagi keberhasilan pelaksanaan program pembangunan pendidikan yang diselenggarakan.

B. Beberapa Teori Implementasi Kebijakan Publik

Dalam hal implementasi, sebuah kebijakan dilaksanakan tidak sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui beberapa saluran birokrasi yang ada, melainkan lebih jauh lagi menyangkut juga masalah-masalah konflik, pilihan keputusan, dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan pendidikan.

Pada dasarnya cukup banyak teori yang menjelaskan tentang implementasi kebijakan. Menurut Wahab (1997: 71). Paling tidak ada 3 (tiga) teori yang cukup banyak dibahas dalam kaitan ini, yaitu: Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, Van Meter dan Von Horn, serta Daniel Mazmanian dan Paul A. Sebatier.

1. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Oleh para ahli ilmu politik keduanya dikelompokkan sebagai pencetus teori yang menggunakan pendekatan "*he top down approach*". Menurut mereka, untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*), maka dibutuhkan banyak syarat, di antaranya:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang berarti.
- b. Untuk pelaksanaan suatu program, harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan harus benar-benar ada atau tersedia.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausilitas yang handal.
- e. Hubungan kausilitas tersebut hendaknya bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- g. Adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

2. Teori Van Meter dan Van Horn

Gagasan teori Van Meter dan Van Horn diawali dengan pengajuan pertanyaan mengapa ada implementasi yang berhasil dan mengapa ada implementasi yang gagal? Pertanyaan itu kemudian dijawabnya sendiri dengan menyampaikan enam variabel, yakni dua variabel utama dan empat variabel tambahan yang membentuk kaitan antara kebijakan dan kinerja kebijakan. Keenam variabel tersebut meliputi: standar dan tujuan kebijakan; sumber daya; komunikasi; interorganisasi dan aktivitas pengukuhan; karakteristik agen pelaksana; kondisi sosial; ekonomi; dan politik; serta karakter pelaksana.

Adapun teori yang dikembangkan Van Meter dan Van Horn ini adalah teori yang berangkat dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan, sebab setiap kebijakan memiliki karakteristik sifat yang berlainan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara *issue* kebijakan dengan implementasi serta suatu model konseptual yang mempertautkan kebijakan dengan prestasi kerja.

Berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn, bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting-penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah (1) hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? (2) Seberapa jauhka tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (3) Seberapa pentingkah rasa keterikatan tersebut menyangkut perubahan, misalnya tentang sistem, perilaku, dan tata kerja yang hendak diubah untuk meningkatkan efesiensi dan efektivitas kerja organisasi. Pertanyaan kedua menyangkut pengawasan dan pengontrolan struktur diatasnya terhadap struktur dibawahnya. Sedangkan pertanyaan ketiga menyangkut kepatuhan struktur di bawahnya terhadap struktur di atasnya.

3. Teori Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut beberapa ahli, teori yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier disebut sebagai "*a frame work for implementation analysis*" atau Kerangka Analisis Implementasi. Kedua pelapor teori tersebut berpendapat

bahwa peran penting dari kerangka analisis implementasi dari suatu kebijakan, khususnya kebijakan publik, adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang dapat memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dapat memengaruhi tercapainya tujuan formal implementasi tersebut selanjutnya dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap untuk dikendalikan.
- b. Kemampuan dari keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c. Pengaruh lingkungan berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

4. Teori Edward

George C. Edward III (1980), mengemukakan empat variabel kritis agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposition atau sikap (*attitudes*), serta struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan publik dikomunikasikan pada organisasi publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan publik, sikap dan tanggap dari pada pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan publik disusun. Dalam konteks komunikasi ini ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu: transmisi komunikasi, kejelasan kebijakan publik yang ingin dikomunikasikan, dan konsistensinya.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini

berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk mengimplementasikan kebijakan publik secara efektif.

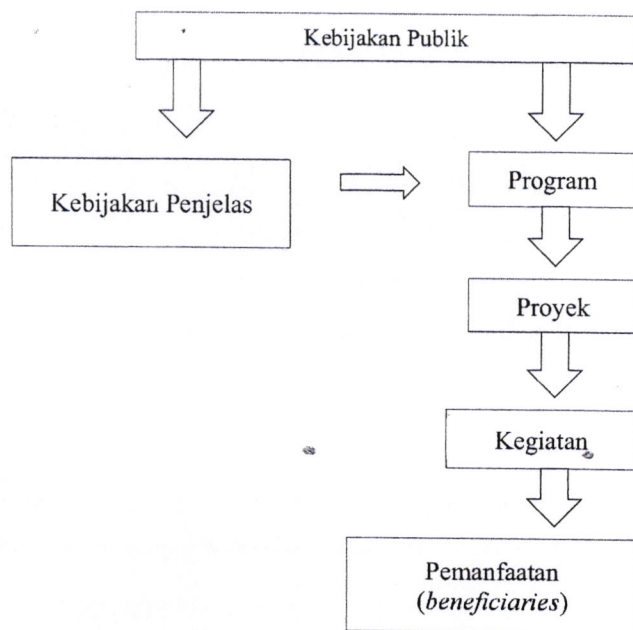
Disposition berkenaan dengan ketersediaan dari para implementor untuk mengeksekusi kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa ketersediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan publik. Bagaimanapun dalam rangka keberhasilan implementasi kebijakan publik ini sangat ditentukan konsistensi tersebut.

Struktur birokrasi dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan publik karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan pemerintahan yang menangani pelayanan publik.

C. Langkah-langkah Implementasi Kebijakan Publik

Sebagai suatu produk, kebijakan pendidikan sering tidak diformulasikan berdasarkan elemen-elemen yang perlu diintegrasikan secara sinergi, bukan sebagai komponen yang terdikotomi, dalam artian rumusan-rumusan kebijakan tersebut telah memenuhi kriteria kebijakan yang utuh atau masih terlepas dari ruang lingkungannya.

Sebelum membahas lebih jauh tentang langkah-langkah implementasi kebijakan publik, ada baiknya diketahui tat urutan implementasi kebijakan publik:



Keterangan:
Gambar Diaptasi dari Dunn (2004)

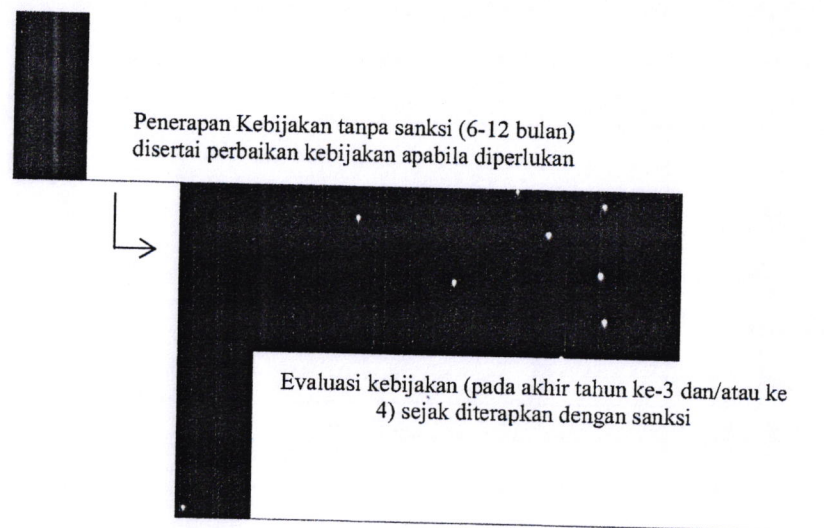
Tidak ada acuan baku tentang langkah-langkah untuk implementasi kebijakan publik. Namun apabila mengikuti alur berpikir sesuai kerangka Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MEN-PAN) No. PER/04/M-PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, langkah-langkah yang ditempuh dalam mengimplementasikan kebijakan adalah seperti berikut ini:

1. Penyiapan implementasi kebijakan (0-6 bulan), termasuk kegiatan sosialisasi dan pemberdayaan para pihak yang menjadi pelaksana kebijakan, baik dari kalangan pemerintah

atau birokrasi maupun masyarakat (publik). Tahapan sosialisasi dilakukan dengan cara penyebarluasan informasi kepada masyarakat melalui berbagai media serta pertemuan langsung dengan masyarakat.

2. Implementasi kebijakan dilaksanakan tanpa sanksi (masa uji coba) dengan jangka waktu selama 6 – 12 bulan dan disertai perbaikan atau penyempurnaan kebijakan apabila diperlukan.
3. Implementasi kebijakan dengan sanksi dilakukan setelah masa uji coba selesai, disertai pengawasan dan pengendalian.
4. Setelah dilakukan implementasi kebijakan selama 3 (tiga) tahun, dilakukan evaluasi kebijakan.

Langkah-langkah implementasi kebijakan tersebut divisualkan sebagaimana tampak pada gambar-gambar berikut:



D. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik

Para ahli ilmu sosial mengemukakan, setidaknya ada 4 (empat) pendekatan yang dapat dilakukan dalam rangka implementasi kebijakan umumnya, yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan Struktural

Pendekatan struktural merupakan salah satu pendekatan yang bersifat *top-down* dikenal dalam teori-teori organisasi modern. Pendekatan ini memandang bahwa kebijakan pendidikan harus dirancang, diimplementasikan, dikendalikan, dan dievaluasi secara struktural. Pendekatan ini menekankan pentingnya komando dan supervisi menurut tahapan atau tingkatan dalam struktur masing-masing organisasi.

Menurut pendekatan struktural bahwa struktur yang bersifat hierarkis-organik seperti sangat relevan untuk situasi-situasi implementasi di mana kita memerlukan suatu organisasi pelaksana yang bertingkat, yang mampu melaksanakan suatu kebijakan yang selalu berubah bila dibandingkan dengan suatu tim kepanitiaan untuk program kebijakan yang sekali selesai.

Titik lemah dari pendekatan ini adalah proses pelaksanaan implementasi kebijakan pendidikan menjadi kaku, terlalu birokratis, dan kurang efisien.

2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial

Pendekatan prosedural dan manajerial pada dasarnya dikembangkan untuk mengatasi kelemahan pendekatan struktural, di mana pendekatan ini tidak mementingkan penataan struktur-struktur birokrasi pelaksana yang cocok bagi implementasi program, melainkan dengan upaya mengembangkan proses-proses dan prosedur-prosedur yang relevan, termasuk prosedur-prosedur manajerial beserta teknik-teknik manajemen yang tepat.

Menurut Solichin Abdul Wahab (1997: 113), ada tiga prosedur langkah-langkah yang tepat di dalam proses implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Membuat desain program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
- b. Melaksanakan program kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang sesuai;
- c. Membangun sistem penjadwalan, *monitoring* dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

3. Pendekatan Perilaku

Pendekatan ini meletakkan dasar semua orientasi dari kegiatan implementasi kebijakan pada perilaku manusia sebagai pelaksana bukan pada organisasinya sebagaimana pendekatan struktural atau pada teknik manajemennya sebagaimana pendekatan prosedural dan manajerial.

Pendekatan perilaku berasumsi bahwa upaya implementasi kebijakan yang baik adalah bila perilaku manusia beserta segala sikapnya juga harus dipertimbangkan dan dipengaruhi agar proses implementasi kebijakan tersebut dapat berlangsung baik.

4. Pendekatan politik

Pendekatan ini lebih melihat pada faktor-faktor politik atau kekuasaan yang dapat memperlancar atau menghambat proses implementasi kebijakan. Dalam sebuah organisasi, selalu ada perbedaan dan persaingan antar individu atau kelompok dalam memperebutkan pengaruh. Akibatnya adalah ada kelompok-kelompok individu yang dominan serta ada yang kurang dominan, ada kelompok-kelompok pengikut

dan ada kelompok penentang. Dalam konteks ini, maka pendekatan politik selalu mempertimbangkan atas pemantauan kelompok pengikut atau kelompok penentang beserta dinamikanya.

Bila saja suatu implementasi kebijakan yang dilakukan dengan perangkat struktural dan penggunaan sistem manajerial yang sudah bagus, serta telah mempertimbangkan pengaruh-pengaruh keperilakuan, namun hasil pelaksanaan implementasi kebijakan kurang bisa berjalan baik. Hal tersebut antara lain disebabkan karena kurang mempertimbangkan realitas-realitas politik. Antara lain kurang memperhitungkan kemampuan kelompok penentang kebijakan untuk memblokir usaha-usaha dari para pendukung kebijakan yang dilaksanakan.

Dalam proses implementasi kebijakan, dengan pendekatan politik memungkinkan digunakannya paksaan dari kelompok dominan.

E. Faktor Penentu Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan tahapan pelaksanaan atas sebuah kebijakan. Interaksi merupakan konsep penting dalam implementasi yang mengacu pada suatu hubungan yang terkadang sangat kompleks. Dalam implementasi terdapat dua hal yang harus diperhatikan, yaitu: (1) Formulasi tujuan kebijakan harus jelas termasuk kelompok sasaran; siapa yang berperan; dan bagaimana kebijakan tersebut harus dilaksanakan, dan (2) dana pendukung yang proporsional, tanpa dana kebijakan tidak akan pernah terealisasi.

Implementasi kebijakan menunjuk kepada aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Implementasi kebijakan sendiri biasanya ada yang disebut sebagai pihak implementor, dan

kelompok sasaran. Implementasi kebijakan adalah mereka yang secara resmi diakui sebagai individu atau lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program di lapangan. Kelompok sasaran adalah menunjuk para pihak yang dijadikan sebagai objek kebijakan.

Menurut Syukur (1986: 396), ada tiga unsur penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan, (2) target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atas peningkatan, (3) unsur pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Terlaksana tidaknya suatu kebijakan, termasuk kebijakan publik, ditentukan oleh banyak faktor. Para pakar kebijakan memiliki pandangan beragam tentang faktor-faktor yang memengaruhi berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan. Grindle (1980: 8), menyatakan bahwa faktor yang harus diperhatikan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah aspek isi dari kebijakan itu sendiri (*content of policy*) yang akan memberikan pengaruh terhadap lingkungan sosial, ekonomi dan politik, serta aspek konteks atau lingkungan implementasi (*context of implementation*) dilakukan. Kedua aspek tersebut dipahami Grindle sebagai faktor-faktor yang dapat memengaruhi berhasil tidaknya proses implementasi kebijakan.

Pakar kebijakan lainnya Willian N. Dunn (1994) mengemukakan bahwa untuk keberhasilan suatu kebijakan harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. *Policy stakeholder*, yaitu para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan, karena mereka memengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah lingkungan di mana kebijakan akan diterapkan.

2. *Policy environment*, yaitu konteks khusus di mana kejadian-kejadian disekeliling isu kebijakan akan terjadi saling memengaruhi oleh kebijakan publik.

Akan tetapi, menurut Horn dalam Lester et al. (1987: 202), bahwa faktor-faktor yang dapat memengaruhi proses implementasi adalah faktor dukungan sumber daya (*resources*), karakteristik pelaksana kebijakan, daya tanggap dan kemampuan untuk menyesuaikan diri atau adaptasi.

Selanjutnya Wibawa (1992), yang mengutip pendapat Rippley dan Franklin menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan program dapat dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu (1) perspektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucracy* terhadap kebijakan, (2) kelancaran rutinitas dan ketiadaan persoalan, dan (3) kenerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. Dalam bukunya "*Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*", Ali Imron (1996: 76 - 77), merinci berbagai faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan yaitu:

1. Kompleksitas kebijakan-kebijakan yang telah dibuat.
Semakin kompleks suatu kebijakan yang dibuat, maka semakin rumit dan lama implementasinya. Bahkan kompleksitas rumusan kebijakan juga berakibat pada banyaknya peraturan-peraturan jabatan, petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis) yang harus dibuat. Tidak jarang kompleksitas rumusan kebijakan juga menimbulkan banyak tafsiran mengenai pelaksanaan kebijakan dalam visi para pelaksana.
2. Tidak jelasnya rumusan kebijakan dan pemecahan masalah yang diajukan.
Ketidakjelasan demikian dapat menjadikan penyebab aparat pelaksana ragu-ragu. Khawatir jika hal tersebut dilaksanakan,

tidak sesuai dengan yang dikehendaki sebagaimana dalam rumusannya

3. Faktor sumber-sumber potensial yang dapat mendukung kebijakan.
Tersedia tidaknya sumber potensial, baik yang bersifat manusia maupun nonmanusia, dapat dipastikan akan memengaruhi implementasi kebijakan, sebab bagaimanapun pelaksanaan kebijakan punya konsekuensi logis bagi penyediaan sumber-sumber potensial kebijakan.
4. Keahlian pelaksana kebijakan.
Semakin profesional pelaksana kebijakan, baik profesional yang bersifat teknis maupun manajerial, maka akan semakin baik pula implementasi kebijakan. Sebaliknya, semakin tidak ahli, bisa menjadi penyebab gagalnya bahkan tidak berhasilnya implementasi. Oleh karena itu, berkaitan dengan keahlian tersebut, lazimnya para pelaksana mendayagunakan para ahli untuk melaksanakan kebijakan.
5. Dukungan dari khalayak sasaran terhadap kebijakan yang diimplementasikan.
Dukungan dari masyarakat sangat diperlukan, sebab kebijakan yang dilaksanakan adalah melibatkan masyarakat banyak, dengan berbagai karakteristiknya.
6. Faktor-faktor efektivitas dan efisiensi birokrasi.
Faktor-faktor ini sangat penting. Sebab tidak jarang masyarakat justru ingin memberikan dukungan terhadap kebijakan dapat merasa kesulitan hanya disebabkan tidak bagusnya birokrasi yang menjadi pendukungnya. Masyarakat sudah berkeinginan untuk mendukung, tetapi mengalami kesulitan setelah berhubungan dengan birokrasi dan aparatnya. Dengan demikian, memberikan dukungan terhadap kebijakan yang dilaksanakanpun menjadi tidak mudah, karena prasyarat untuk itu juga tidak mudah.

Kebijakan pendidikan dibuat dan diimplementasikan untuk memecahkan masalah-masalah rakyat yang bermaksud dipecahkan, maka dalam pelaksanaannya memerlukan dukungan dan partisipasi masyarakat.

F. Kendala dan Perspektif Keberhasilan Implementasi

Implementasi kebijakan yang juga merupakan program pemerintah dapat dipandang dari 3 (tiga) sudut yang berbeda, yaitu: *pertama*, pemrakarsa atau pembuat kebijakan, *kedua*, pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, dan yang *ketiga*, aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu dituju, yakni kelompok sasaran atau target group. Kondisi demikian berarti implementasi kebijakan dan strategi merupakan desain pengelolaan berbagai sistem yang berlaku dalam organisasi untuk mencapai tingkat integrasi yang tinggi dari seluruh unsur yang terlibat yaitu manusia, struktur, proses administrasi dan manajemen, dana serta daya, yang kesemuanya dalam rangka pencapaian tujuan dan berbagai sasaran organisasi.

Kendala-kendala dalam implementasi kebijakan yang oleh Dunsire (1978) dinamakan sebagai "*implementation gap*" yaitu suatu keadaan dalam proses kebijakan selalu terbuka untuk kemungkinan akan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Perbedaan tersebut tergantung pada "*implementation capacity*" dari organisasi birokrasi pemerintahan atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Untuk dapat melaksanakan berbagai kebijakan yang telah dibuat pemerintah, menurut Peters (1980) maka sangat diperlukan instrumen untuk memengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan berbagai kebijakan, yaitu:

1. **Hukum**
Instrumen yang paling umum digunakan pemerintah, karena hanya pemerintah yang berwenang menetapkan hukum. Dengan menetapkan suatu hukum, pemerintah mempunyai legitimasi untuk dapat melaksanakan suatu kebijakan yang dapat memaksa setiap warga negara untuk mentaatinya. Sebagai instrumen kebijakan, hukum mempunyai kegunaan: *pertama*, merupakan hasil kebijakan yang sangat penting terhadap warga negara seperti menjamin hak-hak warga negara dan mengatur kedudukan warga negara; *kedua*, hukum merupakan alat pengatur kehidupan masyarakat; *ketiga*, hukum dapat digunakan untuk membuat batasan-batasan tertentu untuk mendapatkan keuntungan tertentu pada masyarakat.
2. **Service**
Dalam melaksanakan kebijakan, pemerintah dapat melakukannya dengan memberikan pelayanan kepada warga negara. Pemberian pelayanan dapat meliputi berbagai bidang termasuk pelayanan pendidikan. Yang harus diperhatikan adalah bagaimana agar pelayanan tersebut dapat diberikan pemerintah secara efisien, dalam arti tidak hanya menekan pengeluaran pemerintah, tetapi harus diupayakan bahwa pelayanan tersebut sampai pada masyarakat yang membutuhkan.
3. **Dana**
Ketersediaan dana merupakan instrumen kebijakan yang sangat penting, sebab pemberian pelayanan kepada masyarakat dan jalannya organisasi pemerintah hanya mungkin dilakukan apabila tersedia sumber daya yang membiayai semua kegiatan pemerintah.
4. **Pajak**
Instrumen kebijakan pemerintah untuk terciptanya pemerataan berbagai jenis pelayanan kepada masyarakat.

Walaupun pajak dipungut dari masyarakat, namun akan dikembalikan oleh pemerintah kepada masyarakat melalui berbagai bentuk program yang lebih memberikan keuntungan secara lebih baik kepada masyarakat yang kurang beruntung. Pajak dapat dijadikan instrumen untuk distribusi atau redistribusi dalam masyarakat dengan penetapan pajak progresif, dan instrumen regulasi bagi pemerintah dalam bidang ekonomi tertentu atau memberikan proteksi terhadap kelompok usaha tertentu.

5. Situasi

Apabila semua instrumen di atas gagal digunakan oleh pemerintah maka pemerintah dapat menggunakan keyakinan moral untuk memengaruhi masyarakat. Karena kedudukan pemerintah dan lembaga politik lain, sepanjang mereka masih memiliki legitimasi masyarakat, mereka mempunyai posisi yang menguntungkan untuk menumbuhkan keyakinan dalam memengaruhi masyarakat, sebab mereka memiliki akses untuk berbicara atas nama kepentingan umum.

Implementasi kebijakan tidak hanya dilihat dari pendekatan kepatuhan semata, tetapi juga melihat bagaimana meraih hasil-hasil program yang diinginkan, baik jangka pendek maupun jangka panjang, sehingga implementasi kebijakan akan menjadi kompleks.

Untuk melihat keberhasilan implementasi kebijakan, dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu: (1) melihat implementasi sebagai kepatuhan pemerintah daerah (organisasi pelaksana) terhadap pemerintah pusat atau organisasi di atasnya (*compliance perspective*) dengan menggunakan pendekatan satu organisasi pelaksana (*single agency*), dan (2) melihat apa yang terjadi (*what happened perspective*). Pendekatan ini melihat interaksi berbagai organisasi baik pemerintah maupun nonpemerintah (*multiple agency and non governmental actor*)

untuk melihat faktor-faktor penyebab yang memengaruhi suatu kebijakan (*a linier model of antecedent*).

Tipe ideal organisasi yang menjamin implementasi kebijakan yang berhasil baik adalah:

1. Adanya kesatuan dalam organisasi;
2. Standar pelaksanaan prosedur yang jelas;
3. Mekanisme komunikasi dalam organisasi yang baik;
4. Tidak ada masalah waktu dalam implementasi;
5. Tidak ada masalah informasi dalam implementasi.

Dalam kenyataannya, tipologi organisasi di atas sangat sulit diwujudkan, dan tidak jarang akan menghadapi masalah di lapangan, seperti berikut:

1. Dalam keadaan senyatanya, organisasi sering dihadapkan pada adanya perbedaan pandangan atau persepsi dalam melihat suatu masalah;
2. Suatu kebijakan sering telah mengatur bagaimana program tersebut dilaksanakan melalui juklak dan juknis;
3. Organisasi pelaksana tidak mempunyai mekanisme sistem komunikasi yang baik antar masing-masing organisasi;
4. Suatu kebijakan dalam implementasinya mengalami masalah waktu (*time problem*) karena kelambatan komunikasi dan hilangnya momentum yang tepat dalam implementasi;
5. Masalah penyampaian informasi dalam pelaksanaan implementasi karena akumulasi kesalahan penyampaian informasi dari bawah ke atas (*bottom up*).

G. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Publik

Sebagaimana diketahui bahwa proses implementasi kebijakan merupakan proses yang menentukan sekaligus terkadang menegangkan. Proses ini menjadi penting disebabkan akhir dari semua kebijakan yang sudah diambil selalu pada tahap implementasi. Sebuah keberhasilan dari implementasi akan terlihat setelah dilaksanakannya evaluasi.

Ketika mengimplementasikan kebijakan ada suatu gejala yang oleh Dunsire (1978), dinamakan sebagai "*implementation gap*", suatu istilah yang dimaksudkannya untuk menjelaskan keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu ada dan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan realitas yang dapat dicapai.

Adapun besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. Yang dimaksud kapasitas implementasi di sini ialah kemampuan suatu organisasi untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Berdasarkan teori manajemen yang memandang kebijakan sebagai proses, maka siklus manajemen terakhir adalah pengendalian kebijakan publik. Setidaknya, ada tiga dimensi pengendalian kebijakan pendidikan, yaitu (1) *monitoring* yang berlangsung sejak analisis kebijakan publik dilakukan, (2) *evaluasi* yang pada umumnya dilaksanakan untuk mengetahui hasil kebijakan publik, dampak dan impaknya dalam pemecahan masalah kebijakan publik berdasarkan intervensi yang dilakukan, dan (3) *revisi* kebijakan publik, jika hal ini diperlukan untuk lebih baik.

1. Monitoring Kebijakan

Pada dasarnya monitoring dan evaluasi adalah kegiatan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan. Monitoring dilakukan ketika sebuah kebijakan sedang diimplementasikan. Sedangkan evaluasi dilakukan untuk melihat tingkat kinerja suatu kebijakan, sejauh mana kebijakan tersebut mencapai sasaran dan tujuannya. Monitoring diperlukan agar kesalahan-kesalahan awal dapat segera diketahui dan dapat

dilakukan tindakan perbaikan, sehingga mengurangi risiko yang lebih besar. Evaluasi berguna untuk memberikan *input* bagi kebijakan yang akan datang supaya lebih baik.

Monitoring adalah aktivitas yang ditujukan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan yang sedang diimplementasikan dengan tujuan:

- a. Menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran;
- b. Menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi resiko yang lebih besar;
- c. Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk itu.

Monitoring kebijakan pendidikan adalah suatu proses pemantauan untuk mendapatkan informasi tentang pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, fokus monitoring adalah pada pelaksanaan kebijakan, bukan pada hasilnya. Dalam hal ini menyangkut komponen proses kebijakan pendidikan, baik menyangkut proses pengambilan keputusan, pengelolaan kelembagaan, pengelolaan program, maupun pengelolaan proses belajar mengajar. Jadi monitoring merupakan usaha terus-menerus untuk memahami perkembangan pelaksanaan kebijakan, mulai dari program, proyek, maupun kegiatan yang sedang dilaksanakan.

Monitoring ditujukan untuk menghasilkan informasi dalam usaha menjawab pertanyaan mengapa kebijakan atau program itu pada suatu tahap tertentu dapat menghasilkan konsekuensi yang demikian. Monitoring sendiri terutama berhubungan dengan mendapatkan premis faktual suatu kebijakan, dengan bergerak mundur dari apa yang diamati sekarang untuk menginterpretasikan apa yang telah terjadi sebelumnya (*ex post facto*).

Dunn (2004), mengemukakan bahwa monitoring berfungsi sebagaimana berikut ini:

- a. Ketaatan (*compliance*)
Menentukan apakah tindakan administrator, staf dan semua yang terlibat mengikuti standar dan prosedur yang telah ditetapkan;
 - b. Pemeriksaan (*auditing*)
Menetapkan apakah sumber dan layanan yang diperuntukan bagi target group telah mencapai sasaran;
 - c. Laporan (*accounting*)
Menghasilkan informasi yang membantu menghitung hasil perubahan sosial dan masyarakat sebagai akibat implementasi kebijakan sebuah periode waktu tertentu;
 - d. Penjelasan (*explanation*)
Menghasilkan informasi yang membantu menjelaskan bagaimana akibat kebijakan dan mengapa tidak ada kecocokan antara perencanaan dan pelaksanaan.
- Selanjutnya Dunn (2004), menggambarkan keterkaitan monitoring dan evaluasi kebijakan sebagai berikut:

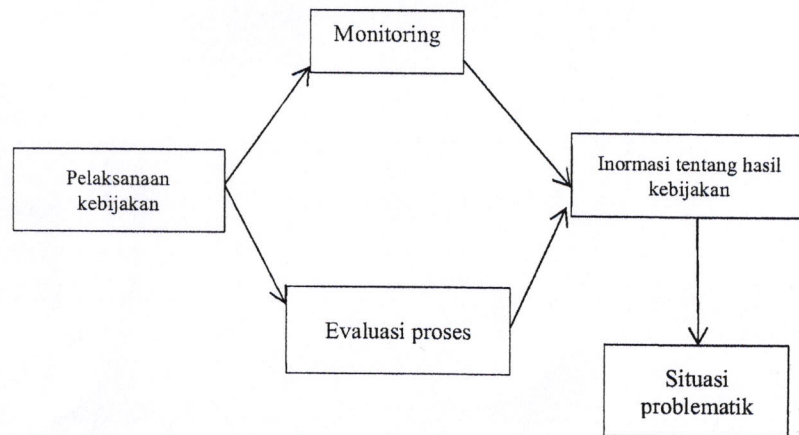


Diagram 1: Pengelolaan Informasi Kebijakan Melalui Monitoring dan Evaluasi

Dalam memahami bagaimana memonitor keluaran dan dampak, Dunn (1981: 284), menjelaskan dalam beragam pendekatan monitoring seperti di bawah ini:

No.	Pendekatan	Jenis Kontrol	Jenis Informasi Yang Diperlukan
1	Pelaporan sistem sosial	Kuantitatif	Informasi yang ada/baru
2	Eksperimentasi sosial	Manipulasi langsung dan kuantitatif	Informasi baru
3	Pemeriksaan sosial	Kuantitatif dan kualitatif	Informasi baru
4	Pengumpulan bahan untuk penelitian sosial	Kuantitatif dan kualitatif	Informasi yang ada

Diagram 2: Penggambaran Pendekatan dalam Monitoring

Menurut Dunn (2004), tiap-tiap pendekatan tersebut memiliki sifat yang sama, yaitu:

- a. Semua berusaha memantau proses dan hasil sementara kebijakan yang relevan. Sehingga, setiap pendekatan mencermati variabel-variabel tersebut merupakan indikator dari keluaran dan dampak kebijakan.
- b. Setiap pendekatan monitoring terfokus pada tujuan. Hal itu berarti bahwa proses dan hasil sementara kebijakan dipantau karena diyakini akan meningkatkan kepuasan atau beberapa kebutuhan, nilai atau kesempatan. Dengan kata lain, hasil sementara kebijakan dipandang sebagai cara memecahkan masalah kebijakan.

- c. Setiap pendekatan monitoring berorientasi pada perubahan (*change oriented*). Setiap pendekatan berupaya untuk memantau perubahan, baik dengan menganalisis perubahan dalam hasil antar waktu-dengan membandingkan perubahan tersebut antar program, proyek atau wilayah-maupun dengan kombinasi kedua cara ini.
- d. Setiap pendekatan monitoring memungkinkan klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain, termasuk variabel yang dipakai untuk memantau masukan serta proses kebijakan.
- e. Setiap pendekatan mengukur tindakan dan hasil kebijakan secara objektif maupun subjektif. Sebagai contoh, setiap pendekatan membuat ukuran bagi hasil yang objektif. Perlu dilengkapi dengan alat ukur yang valid dengan variabel dan indikator yang subjektif didasarkan pada data baru yang real dan diperoleh melalui survey atau studi lapangan yang nyata.

Semua sifat di atas pada akhirnya membantu untuk memahami pemantauan sebagai proses memperoleh informasi yang relevan dengan kebijakan, untuk mengukur perubahan yang terjadi di dalam kondisi sosial yang terfokus pada tujuan, baik informasi objektif maupun subjektif, di antara berbagai kelompok sasaran dan kelompok yang diuntungkan. Kondisi sosial itu meliputi tindakan dan hasil sementara kebijakan, maupun prakondisi kebijakan dan peristiwa tak terduga yang memengaruhi tindakan serta hasil kebijakan selama implementasinya.

Adapun metode pemonitor, menurut Riant Nugroho (2009), dibedakan menjadi 3, yaitu:

- a. Metode survey ke lapangan;
- b. Metode pemanfaatan ahli melalui model delphi ataupun hasil diskusi kelompok terfokus;

- c. Metode pengawasan di balik meja (*desk monitoring*) dengan memanfaatkan metode triangulasi, baik triangulasi data maupun triangulasi teori.

Dalam melakukan monitoring, setidaknya ada 4 (empat) hal yang harus menjadi catatan pemonitor, yaitu:

- a. Proses monitoring tidak diperkenankan mengganggu proses implementasi;
- b. Pemonitor tidak diperkenankan melakukan intervensi karena dapat menghilangkan peluang berkembangnya diskresi atau inovasi;
- c. Pemonitor tidak diperkenankan menyampaikan hasil monitoring kepada yang dimonitor, tetapi kepada atasan yang dimonitor;
- d. Pemonitor tidak diperkenankan mengambil anggota dari pelaksana, atau mempunyai hubungan khusus dengan pelaksana.

Pada dasarnya konsekuensi dari tindakan kebijakan tidak dapat diketahui secara penuh, oleh karenanya memantau tindakan kebijakan merupakan suatu keharusan. Monitoring atau pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan publik yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik.

Karena memungkinkan analisis mendeskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan publik dan hasilnya, maka monitoring hanyalah istilah lain bagi usaha menggambarkan dan menjelaskan kebijakan publik. Jadi, monitoring merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan (*designative claims*) tentang tindakan kebijakan publik di waktu lalu maupun sekarang. Dengan demikian, monitoring terutama bermaksud untuk menetapkan premis faktual tentang kebijakan publik.

Dengan demikian, monitoring adalah usaha secara terus-menerus untuk memahami perkembangan pelaksanaan

kebijakan publik, mulai dari program, proyek, maupun kegiatan yang sedang dilaksanakan. Tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya penyimpangan, kesalahan, dan keterlamabatan, sehingga dapat diperbaiki dan diluruskan. Oleh sebab itu, menurut Rawita (2010: 149), kegiatan monitoring diarahkan untuk:

- a. Memastikan bahwa proses implementasi kebijakan sejalan dengan model implementasi kebijakan yang sesuai;
- b. Memastikan bahwa implementasi kebijakan pendidikan menuju ke arah kinerja kebijakan yang diinginkan.

Antara monitoring dengan evaluasi punya keterkaitan dengan hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Paling tidak ada beberapa hal pola hubungan antara monitoring dengan evaluasi, seperti hal-hal berikut ini:

- a. Pada dasarnya monitoring adalah salah satu bentuk pengawasan. Apabila pengawasan dilaksanakan dengan baik, maka hasil pengawasan dapat langsung menjadi evaluasi. Hal itu berarti evaluasi merupakan agregasi dan penyimpulan dari pengawasan-pengawasan yang dilakukan. Dengan demikian, akan terjadi sinergi optimal antara pengawasan dan evaluasi, sehingga tidak perlu terjadi pengulangan proses dan pekerjaan;
- b. Monitoring tidak selalu menjadi bagian dari evaluasi apabila monitoring dilaksanakan secara khusus, misalnya sebagai "sistem peringatan dini" agar implementasi kebijakan pendidikan berjalan sesuai yang diinginkan;
- c. Ada perbedaan mendasar secara metodologis, baik teknik maupun standar kriteria dan pengukuran antara monitoring dan evaluasi, sehingga monitoring dan evaluasi tidak dapat dicampuradukkan kedudukannya;
- d. Penetapan tenggang waktu antara monitoring dan evaluasi juga berbeda, namun pada monitoring dan evaluasi juga berbeda, namun pada saat tertentu (misalnya di awal

- implementasi) dapat pula monitoring dilaksanakan berjalan seiring dengan evaluasi yang sifatnya formatif, bukan sumatif;
- e. Objek monitoring adalah proses dan sebagian dari koridor implementasi, misalnya penyerapan anggaran, kesesuaian aspek, dan sebagainya, sedangkan objek evaluasi menyeluruh dan luas, mulai dari perumusan, implementasi, kinerja (hasil dari dampak), serta lingkungan kebijakan.

F. Format dan sistem monitoring dan evaluasi berbeda, baik secara substantif maupun secara fisik.

Disamping hal-hal tersebut di atas, monitoring membutuhkan data dan informasi sebagai bahan untuk melakukan penilaian terhadap proses implementasi kebijakan. Data dan informasi tersebut dapat diperoleh melalui berbagai metode, antara lain:

- a. Metode dokumentasi, yakni dari berbagai laporan kegiatan, seperti laporan tahunan, semesteran atau bulanan;
- b. Metode survey tentang implementasi kebijakan, di mana dalam hal ini seperangkat instrumen pertanyaan dipersiapkan sebelum melakukan survey. Tujuan survey adalah untuk menjangkau data dari para *stakeholder*, terutama kelompok sasaran;
- c. Metode observasi lapangan, yaitu dimaksudkan untuk mengamati data empiris di lapangan dan bertujuan untuk lebih meyakinkan dalam membuat penilaian tentang proses dari kebijakan;
- d. Metode wawancara dengan para *stakeholder*, di mana untuk ini pedoman wawancara yang menanyakan berbagai aspek yang berhubungan dengan implementasi kebijakan perlu dipersiapkan;
- e. Metode campuran dari berbagai metode di atas, misalnya antara metode dokumentasi dan survey, atau metode survey dan observasi, atau dengan menggunakan ketiga atau bahkan ke empat metode di atas (Bryant, 1987);

- f. Focus Group Discussion (FGD), yakni dengan melakukan pertemuan dan diskusi dengan para *stakeholder* yang bervariasi. Dengan cara demikian, maka berbagai informasi yang lebih valid akan dapat diperoleh melalui *cross check* data dan informasi dari berbagai sumber.

2. Evaluasi Kebijakan

Pada hakikatnya perumusan kebijakan merupakan proses terus menerus, oleh karenanya tidak mengherankan jika proses perumusan kebijakan sering disebut sebagai lingkaran kebijakan yang berputar terus-menerus. Secara formal, evaluasi merupakan tahap akhir dari sebuah proses pembuatan kebijakan. Meskipun demikian, dari evaluasi ini dihasilkan masukan-masukan guna penyempurnaan kebijakan atau perumusan kebijakan selanjutnya. Dengan begitu, proses formulasi kebijakan menjadi mirip roda atau spiral yang berputar tiada akhir. Banyak pakar kebijakan mengistilahkan kondisi tersebut di atas dengan menyatakan bahwa kebijakan berakhir dengan, dan sekaligus berawal dari "*evaluasi*".

Evaluasi merupakan tahapan akhir dari sebuah proses kebijakan, merupakan penilaian mengenai apa yang telah terjadi sebagai akibat pilihan dan implementasi kebijakan, dan apabila dipandang perlu, dapat dilakukan perubahan terhadap kebijakan yang telah dilakukan. Menghasilkan evaluasi yang akurat bukanlah pekerjaan mudah, apalagi untuk mengubah kebijakan bila ditemukan kesalahan yang memerlukan perbaikan segera.

Evaluasi memiliki beberapa tujuan, yaitu:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan;
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui beberapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan;

- c. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan;
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif;
- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target;
- f. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik. Yang dimaksud dengan *input* adalah bahan baku (*raw materials*) yang digunakan sebagai masukan dalam sebuah sistem kebijakan. *Input* tersebut dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya finansial, tuntutan-tuntutan, dan dukungan masyarakat.

Secara umum evaluasi didefinisikan sebagai proses mengumpulkan informasi mengenai suatu objek, menilai suatu objek, dan membandingkannya dengan kriteria, standar, dan indikator. Oleh sebab itu, evaluasi kebijakan pendidikan secara umum dilakukan untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengkaji seberapa besar sebuah kebijakan pendidikan dapat mencapai tujuan-tujuannya;
- b. Memberi panduan kepada para pelaksana kebijakan pendidikan mengenai seberapa lancar perjalanan atau proses kebijakan pendidikan tersebut diimplementasikan;
- c. Menyediakan indikator penting bagi pembuatan kebijakan pendidikan di masa mendatang (Suharto, 2011).

Evaluasi kebijakan pada dasarnya merupakan alat untuk mengumpulkan dan mengelola informasi mengenai program atau

pelayanan yang diterapkan. Evaluasi kebijakan menyediakan data dan informasi yang bisa dipergunakan untuk menganalisis kebijakan dan menunjukkan rekomendasi-rekomendasi bagi perbaikan-perbaikan yang diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.

Biasanya kriteria evaluasi kebijakan pendidikan dirumuskan berdasarkan indikator-indikator sebagai berikut.

- a. Indikator *input* (masukan)
- b. Indikator proses
- c. Indikator *output* (keluaran)
- d. Indikator *outcome* (dampak).

Evaluasi atau penilaian kebijakan merupakan komponen terakhir dalam proses kebijakan. Hasil penilaian kebijakan ini dapat dijadikan sebagai salah satu masukan atau umpan balik untuk merumuskan kebijakan selanjutnya. Sistem penilaian ini merupakan pandangan linier. Sedangkan pandangan evaluasi yang bersifat komprehensif adalah evaluasi yang dapat dilaksanakan pada tahap perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Penilaian kebijakan pada hakikatnya merupakan upaya menganalisis nilai-nilai dan fakta-fakta kebijakan. Dalam pelaksanaan penilaian kebijakan harus merujuk pada kriteria yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Adapun indikator-indikator untuk mengevaluasi kebijakan biasanya merujuk pada dua aspek, yaitu:

Pertama: Aspek Proses, menunjuk bahwa apakah selama implementasi program, seluruh pedoman kebijakan telah dilakukan secara konsisten oleh para implementor di lapangan.

Kedua: Aspek Hasil, menunjuk apakah kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai hasil seperti yang telah ditetapkan (*output dan outcomes*).

Evaluasi kebijakan pendidikan harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari

kekurangan dan menutup kekurangan tersebut. Oleh karena itu, ciri dari evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut:

- a. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
- b. Evaluatoor mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
- c. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
- d. Dilaksanakn tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian, yang menyebabkan penilaian jadi subjektif.

Dilihat dari segi objeknya, evaluasi kebijakan publik mempunyai 4 (empat) objek evaluasi, yaitu: formulasi kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, kinerja kebijakan publik, dan lingkungan kebijakan publik (Riant Nugroho, 2009).

a. Evaluasi formulasi kebijakan

Evaluasi formulasi kebijakan pada umumnya berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan telah dilaksanakan, yaitu:

- 1) Menggunakan pendekatan sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, sebab setiap masalah pendidikan memerlukan pendekatan formulasi kebijakan pendidikan yang berlainan;
- 2) Mengarah pada permasalahan inti, sebab setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah pada inti permasalahannya;
- 3) Mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan;
- 4) Mendayagunakan sumber daya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia, maupun kondisi lingkungan strategis.

Dengan demikian, teknik evaluasi formulasi kebijakan dapat mengacu pada pendekatan formulasi kebijakan apa yang dipergunakan. Pendekatan formulasi yang dipilih merupakan

ukuran standar yang dapat dipergunakan untuk mengevaluasi proses formulasi.

b. Evaluasi implementasi kebijakan

Implementasi merupakan faktor terpenting dari sebuah kebijakan yang dilakukan, termasuk dalam hal ini kebijakan, sehingga evaluasi implementasi juga menempati porsi terpenting dalam kaitan ini. Tujuan evaluasi implementasi kebijakan tentu saja adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk paling tidak menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu:

- 1) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan ? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari *outcome*) terhadap variabel independen tertentu;
- 2) Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan variasi itu? Jawabannya berkenaan dengan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang memengaruhi variasi *outcome* implementasi kebijakan;
- 3) Bagaimana strategi untuk meningkatkan kinerja implementasi kebijakan? Pertanyaan ini berkenaan dengan tugas evaluator untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah, atau *actionable variabel*, yaitu variabel yang bersifat natural atau variabel lain yang tidak bisa diubah dan tidak dapat dimasukkan sebagai variabel evaluasi.

c. Evaluasi kinerja kebijakan

Evaluasi kinerja kebijakan dipandang sebagai isu yang paling penting dengan beberapa alasan. *Pertama*, karena kebijakan dibuat untuk suatu tujuan. Kebijakan dibuat tidak untuk kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu, kebijakan harus dinilai dari sejauhmana ia mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan.

Kedua, bahwa evaluasi kinerja menentukan kemana kebijakan akan dibawa, beberapa dimensi evaluasi kinerja kebijakan, yaitu:

- 1) Dimensi hasil;
- 2) Dimensi proses pencapaian hasil dan pembelajaran;
- 3) Dimensi sumber daya yang digunakan (efisiensi dan efektivitas);
- 4) Dimensi keberadaan dan perkembangan organisasi;
- 5) Dimensi kepemimpinan dan pembelajarannya.

d. Evaluasi lingkungan kebijakan

Menurut Riant Nugroho (2009), sedikit sekali atau bahkan sering orang melupakan perhatiannya terhadap evaluasi lingkungan kebijakan, baik dari kalangan praktisi maupun akademis kebijakan publik. Hal ini harus diakui karena sesungguhnya, sekuat apa pun pengaruh lingkungan, ia merupakan faktor yang berada di luar kendali kebijakan publik. Dengan demikian, lingkungan sering kali dikeluarkan dari evaluasi kebijakan publik. Akan tetapi, perkembangan terkini, membuktikan bahwa keberhasilan dan kegagalan kebijakan tidak lagi ditentukan oleh keandalan kebijakan dan implementasinya, namun juga sangat ditentukan oleh dukungan lingkungan.

Zaman globalisasi seperti sekarang ini membuat setiap pembuat kebijakan dari pelaksana kebijakan harus sadar bahwa lingkungan adalah faktor ketiga yang menentukan keberhasilan kebijakan, faktor yang telah berubah dari sekedar "variabel pengganggu" menjadi "variabel penentu". Oleh karena itu, dalam evaluasi kebijakan, perlu kekhususan evaluasi lingkungan kebijakan.

Evaluasi lingkungan kebijakan dibedakan antara evaluasi lingkungan formulasi kebijakan dan evaluasi lingkungan implementasi kebijakan. *Evaluasi lingkungan formulasi kebijakan* menghasilkan sebuah deskripsi bagaimana lingkungan kebijakan dibuat dan kenapa kebijakan seperti itu. Sedang *evaluasi*

lingkungan implementasi kebijakan berkenaan dengan faktor-faktor lingkungan apa saja yang membuat kebijakan gagal atau berhasil diimplementasikan.

BAB 5

INOVASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kehidupan bernegara dan berbangsa jaman sekarang lebih berat dan lebih memerlukan kehati-hatian dalam mengelola, menata dan membangunnya, para pemimpin negara dihadapkan pada berbagai permasalahan dan tantangan dunia global, serta mutlak siap mengikuti arus perkembangan global untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur, negara harus memberikan tanggungjawab tersebut sehingga pemerintah sebagai wakil negara dapat mewujudkannya. Untuk itulah pelayanan publik sebagai ujung tombak dalam upaya mewujudkan kehidupan yang adil dan makmur didorong untuk selalu bergerak dinamis mengikuti berbagai perkembangan yang ada, baik perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi maupun informasi. Untuk itulah kebijakan publik menuntut adanya perubahan dan pembaruan agar tidak tertinggal terhadap perkembangan yang ada. Reformasi kebijakan publik yang telah dilakukan, dan regulasi atas perubahan kebijakan pembangunan nasional telah dimulai. Untuk itu seluruh kebijakan yang terkait dengan perubahan, atau pembaruan, penyempurnaan dan pengembangan program pada

upaya untuk memberikan layanan publik yang bermutu, sesuai dengan standar pelayanan publik yang telah ditetapkan.

Perubahan merupakan sebuah keharusan, siapa pun dan sekuat apa pun kita saat ini, jika kita tidak dapat menerima perubahan atau tidak mau berubah, kita pasti akan tergilas oleh perubahan itu sendiri. Sejarah sudah membuktikan semua ini. Ketika kemajuan dalam semua bidang telah melanda berbagai aspek kehidupan, yang dituntut tidak hanya kemampuan bagaimana dapat beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan kemajuan tersebut, tapi lebih dari itu dituntut lahirnya kreativitas, inspirasi ataupun inovasi-inovasi baru.

A. Pengertian dan Hakikat Inovasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, inovasi diartikan pemasukan atau pengenalan hal-hal yang baru; penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya baik menyangkut gagasan, metode, atau alat (2001: 333).

Inovasi di sini dimaksudkan adalah suatu perubahan yang baru dan bersifat kualitatif, berbeda dari hal yang ada sebelumnya serta sengaja diusahakan untuk meningkatkan kemampuan dalam rangka pencapaian tujuan tertentu. Yang dimaksud kata "baru" dalam pengertian tersebut adalah apa saja yang belum dipahami, diterima, atau dilaksanakan oleh si penerima inovasi meskipun mungkin bukan merupakan hal baru lagi bagi orang lain. Sementara itu, maksud kata "kualitatif" adalah bahwa inovasi tersebut memungkinkan adanya reorganisasi atau pengaturan kembali unsur-unsur dalam pendidikan. Jadi dalam hal ini bukan semata-mata penambahan atau penjumlahan dari unsur-unsur komponen yang ada sebelumnya.

Dalam kaitan ini, pengertian inovasi disamakan dengan pembaruan meskipun pada hakikatnya antara inovasi dan pembaruan punya pengertian yang sedikit berbeda. Pada inovasi

biasanya perubahan-perubahan yang terjadi hanya menyangkut aspek-aspek tertentu, dalam arti lebih sempit atau terbatas. Sedangkan dalam pembaruan biasanya perubahan yang terjadi adalah menyangkut berbagai aspek, bahkan tidak menutup kemungkinan terjadi perubahan secara total atau menyeluruh. Jadi ruang lingkup pembaruan pada dasarnya lebih luas. Disebabkan besar dan kompleksitasnya permasalahan publik di Indonesia sekarang, dan mengingat keterbatasan dan kemampuan yang dimiliki, maka tindakan inovasi atau pembaruan sangatlah diperlukan. Meskipun demikian, hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa sesuatu yang baru belum tentu baik, maksudnya belum tentu inovatif.

Tujuan utama inovasi adalah berusaha meningkatkan kemampuan, yakni kemampuan dari semua sumber daya mulai dari sumber daya manusia, keuangan, infrastruktur dalam bentuk sarana dan prasarana, termasuk struktur dan prosedur organisasi. Jadi, keseluruhan sistem perlu ditingkatkan agar semua tujuan yang telah direncanakan dapat dicapai dengan sebaik-baiknya. Tujuan yang direncanakan mengharuskan adanya perincian yang jelas tentang sasaran dan hasil-hasil yang ingin dicapai, yang sedapat mungkin bisa diukur untuk mengetahui perbedaan antara keadaan sebelum dan sesudah dilakukannya inovasi.

B. Masalah yang Menuntut Inovasi

Banyak hal yang melatari dan menuntut diadakannya inovasi di Indonesia, di antaranya adalah hal-hal sebagai berikut:

1. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi

Adanya perkembangan ilmu pengetahuan tidak dapat dipungkiri mengakibatkan kemajuan teknologi yang memengaruhi kehidupan sosial, ekonomi, politik, pendidikan, dan kebudayaan sebuah bangsa, termasuk dalam hal ini bangsa Indonesia.

Harus diakui bahwa sistem pelayanan publik yang kita miliki dan laksanakan selama ini masih belum mampu memenuhi segala segala kebutuhan bangsa ini dalam mengikuti dan mengendalikan kemajuan-kemajuan tersebut, sehingga pelayanan publik belum dapat menghasilkan tenaga-tenaga pembangunan yang memberikan pelayanan yang maksimal, terampil, kreatif, dan aktif, yang sesuai dengan tuntutan dan keinginan masyarakat.

Berkembangnya ilmu pengetahuan modern menghendaki dasar-dasar yang kokoh dan penguasaan kemampuan yang terus-menerus.

2. Pertambahan penduduk

Pertambahan penduduk yang cukup pesat tentunya menuntut adanya perubahan, sekaligus bertambahnya keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang secara kumulatif menuntut tersedianya sarana publik yang memadai. Kenyataan tersebut menyebabkan daya tampung, ruang terbuka/tertutup, dan fasilitas publik sangat tidak seimbang. Hal inilah yang menyebabkan sulitnya menentukan bagaimana relevansi pelayanan publik dengan kemiskinan dan dunia kerja sebagai akibat tidak seimbangannya antara *output* lembaga pendidikan dengan formasi kerja dan kesempatan yang tersedia.

3. Meningkatnya animo masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas

Munculnya gerakan inovasi publik berkaitan erat dengan adanya berbagai tantangan dan persoalan yang dihadapi oleh layanan publik dewasa ini, yang salah satu penyebabnya adalah kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemajuan iptek yang terjadi senantiasa memengaruhi aspirasi masyarakat dalam keinginannya mendapatkan layanan publik yang lebih baik karena adanya berbagai perubahan dan kebutuhan masyarakat.

C. Tujuan Inovasi

Sebagai pertanda dinamisnya kehidupan manusia, ia selalu mengalami perubahan dan kebutuhannya semakin meningkat sesuai dengan perkembangannya. Perubahan tersebut menimbulkan berbagai masalah-masalah yang merupakan ciri dinamika kehidupannya.

Peranan pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan berangsa dan bernegara maka perkembangan manusia merupakan faktor yang dominan terhadap kemampuannya untuk menanggapi masalah kehidupannya sehari-hari. Tingkat kemajuan suatu bangsa juga dapat ditinjau dari tingkat pelayanan publik yang diberikan kepada rakyatnya. Semakin baik tingkat pelayanan publik pada masyarakat, maka akan semakin maju pula bangsanya. Sebaliknya, semakin terpuruk dan rendah pelayanan publik rakyatnya, jangan diharapkan bangsanya akan maju. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa negara-negara maju sangat memerhatikan usaha pelayanan publik dasar yang sesuai dengan kemajuan yang dicapai. Sementara itu, di negara-negara yang sedang berkembang pelayanan publik dasar seperti pendidikan mulai lebih diperhatikan setelah dalam waktu yang cukup lama kurang terurus sehingga masalah-masalah yang dihadapi pendidikan berlipat ganda dengan kompleksitas yang sangat rumit.

Setiap masalah publik berkaitan erat dengan segi kehidupan yang lain, masalahnya bersifat kompleks, sesuai dengan kehidupan masyarakatnya. Seberapa besar keterikatan suatu masalah pelayanan publik dengan masalah-masalah sosial lain dalam masyarakatnya, secara sederhana masalahnya dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, yaitu:

1. Masalah pemerataan;
2. Masalah mutu;
3. Masalah efektivitas dan relevansi;
4. Masalah evisiensi.

Pemecahan masalah-masalah publik yang kompleks itu dengan cara pendekatan publik yang konvensional sudah dianggap tidak efektif diperlukan terobosan penanganan yang lebih *power full* atau lebih kuat lagi. Karena itulah inovasi atau pembaruan pelayanan publik sebagai perspektif baru mulai dirintis sebagai alternatif untuk memecahkan masalah-masalah publik yang belum dapat diatasi dengan cara konvensional dapat diselesaikan secara moderen akan lebih tuntas

Secara lebih rinci tentang maksud-maksud diadakannya inovasi pendidikan ini, adalah sebagai berikut.

1. Pembaruan pelayanan publik sebagai tanggapan baru terhadap masalah-masalah yang timbul:

Majunya bidang teknologi dan komunikasi sekarang ini dapat memberikan pengaruh positif terhadap kemajuan dibidang lain, termasuk dalam dunia pendidikan.

Tugas pembaruan pelayanan publik yang terutama adalah memecahkan masalah-masalah yang dijumpai dalam pelayanan dasar publik, baik dengan cara konvensional maupun dengan cara yang inovatif. Inovasi atau pembaruan pelayanan publik juga merupakan suatu tanggapan baru terhadap masalah publik yang nyata-nyata dihadapi, titik pangkal pembaruan pelayanan publik adalah masalah publik yang aktual, yang secara sistematis akan dipecahkan dengan cara inovatif.

Masalah-masalah pendidikan yang perlu dipecahkan melalui inovasi tersebut adalah:

- a. Kurang meratanya pelayanan dasar publik;
- b. Kurang serasnya kegiatan layanan dengan tujuan;
- c. Belum efisien dan ekonomisnya layanan dasar publik;
- d. Belum efektif dan efisiensi sistem penyajian;
- e. Kurang lancar dan sempurnanya sistem informasi kebijakan;
- f. Kurang dihargainya unsur kebudayaan nasional;

- g. Belum kokoh kesadaran, identitas, dan kebanggaan nasional;
- h. Belum tumbuhnya masyarakat yang gemar memberi pelayanan yang baik;
- i. Belum tersebarnya paket pelayanan yang murah, nyaman, memikat, mudah dicerna dan mudah diperoleh;
- j. Belum meluasnya kesempatan kerja (pembuatan dan pemanfaatan teknologi komunikasi; software dan hardware).

Akhir-akhir ini semua usaha pembaruan pelayanan publik dasar ditujukan untuk kepentingan rakyat atau subjek pembangunan demi perkembangannya, yang sering disebut "*People Centered Approach*". Pembaruan pendidikan yang memusatkan pada masalah pelayanan publik dasar umumnya dan perkembangan subjek publik khususnya mengutamakan segi efektivitas dan segi ekonomis.

2. Inovasi sebagai upaya untuk mengembangkan pendekatan yang lebih efektif dan ekonomis.

Dalam sejarahnya, kehidupan manusia dapat dibedakan menjadi tiga tahapan berikut.

- a. Periode manusia masih menggantungkan diri pada alam sekitarnya dengan usaha penyesuaian secara mencoba-coba.
- b. Periode manusia telah menemukan alat dan teknik baru yang menyebabkan keterikatan manusia terhadap alam berkurang namun timbul ketergantungan baru terhadap birokrasi dan spesialisasi.
- c. Periode manusia telah mampu mencapai kerja sama berdasar perencanaan menuju perubahan sosial yang didambakan.

Kemampuan manusia tidak saja untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya dengan mengubah dirinya

(*autoplastic*), namun juga mampu mengubah lingkungannya demi kepentingan dirinya (*alloplastic*). Manusia mampu menciptakan sesuatu yang baru yang sebelumnya tidak dikenal. Manusia juga selalu berusaha dan mampu melakukan sesuatu dengan cara yang baru yang sebelumnya tidak dikenal dan bahkan lebih sempurna. Dengan kreativitas dan usaha yang tidak henti-hentinya, manusia menemukan sesuatu dengan cara yang baru yang mengantarkan pada kehidupan yang lebih baik sekarang ini. Pembaruan pelayanan publik dilakukan dalam upaya "*problem solving*" yang dihadapi dalam pelayanan dasar publik yang dinamis dan berkembang.

Adapun sifat pendekatan yang diperlukan untuk pemecahan masalah publik yang kompleks dan berkembang itu harus berorientasi pada hal-hal yang efektif dan murah, serta peka terhadap timbulnya masalah-masalah baru di dalam pelayanan publik

Demikianlah, beberapa hal yang berkenaan dengan tujuan dilakukannya inovasi layanan publik. Sehubungan dengan itu, tampaknya ada beberapa cara yang bisa ditempuh dalam upaya pencapaian tujuan dimaksud, yaitu sebagai berikut.

1. Cara pemerataan dan peningkatan kualitas, melalui:
 - a. Meningkatkan kemampuan sumber daya manusia lewat pendidikan dan pelatihan
 - b. Memperkaya pengalaman dan memperlancarkan proses pembelajaran sumber daya manusia;
 - c. Memantapkan nilai, sikap, keterampilan, dan kesadaran lingkungan pada sumber daya manusia;
2. Cara memperluas pelayanan publik (kuantitas), yaitu melalui:
 - a. Memberikan latihan keterampilan bagi mereka yang tidak pernah sekolah;
 - b. Penyebaran pesan-pesan yang merangsang kegiatan belajar dan partisipasi untuk ikut membangun;

- c. Penyebaran informasi untuk menumbuhkan kesadaran lingkungan;
 - d. Usaha memberikan pengalaman publik yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi yang berkembang dan realistis.
3. Dengan cara meningkatkan keserasian pelayanan publik dengan pembangunan, yaitu dengan cara:
 - a. Menamamkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap yang fungsional untuk kehidupan di masyarakat;
 - b. Membentuk kemampuan untuk memahami dan memecahkan persoalan yang aktual dalam masyarakat;
 - c. Menunjukkan jalan untuk mengembangkan keterampilan hidup di masyarakat.
4. Dengan cara meningkatkan efektivitas dan efisiensi sistem penyajian, meliputi:
 - a. Memberi kebebasan belajar sesuai dengan minat, kemampuan, dan kebutuhan ke arah perkembangan yang optimal;
 - b. Memberikan pengalaman yang bulat agar individu individu sebagai sumber daya manusia dapat berdiri sendiri dan menerima tanggung jawab;
 - c. Mengintegrasikan berbagai pengalaman dan kegiatan pelayanan publik;
 - d. Mengusahakan isi, metode, dan bentuk pelayanan publik yang tepat guna, tepat saat, menarik dan mengesankan.
5. Dengan cara melancarkan sistem informasi kebijakan, yaitu dengan:
 - a. Mengusahakan tersedianya saluran komunikasi dua arah yang tepat, kontinu dan dapat diandalkan;
 - b. Mengusahakan adanya komunikasi terbuka demi kontrol dan partisipasi sosial;
 - c. Mengusahakan adanya komunikasi langsung dan merata

D. Analisis Inovasi Kebijakan Globalisasi

Kehidupan dalam arus globalisasi memerlukan persatuan dan kesatuan dalam memandang dunia ini, sehingga melahirkan suatu inovasi dalam pemikiran bahwa dunia ini hanya satu yang harus kita jaga secara bersama sehingga dapat mewujudkan kehidupan yang aman dan damai secara berkelanjutan.

Banyak sekali permasalahan global yang perlu dikaji secara hakiki dan multidimensi, utamanya dalam mengkaji berbagai konsep seperti konsep proses persaingan sempurna (*the perfect market*) merupakan satu kondisi yang memungkinkan seluruh pemain dalam suatu pasar persaingan bebas dapat keluar dan masuk pasar sesuai dengan pertimbangan rasionalnya masing-masing. Pada pasar tersebut produk yang ditawarkan dapat berupa barang atau jasa. Dalam era pasar bebas tersebut ikatan teritorial kewilayahan sebuah negara menjadi demikian longgar, terutama negara-negara yang terikat dengan perjanjian-perjanjian multilateral dengan negara-negara lain, baik dalam suatu kawasan atau antarkawasan. Konsep inilah yang kemudian sering kali dimaknai sebagai era globalisasi. Pada era globalisasi ini, baik yang mencakup aspek ekonomi, budaya, politik atau aspek sosial sekalipun akan memberikan kemungkinan yang sangat terbuka bagi siapa saja untuk turut bersaing di setiap negara peserta. Persaingan bebas seperti ini menuntut kesiapan setiap negara secara optimal bila ingin tetap bisa berperan serta. Kalau tidak, negara tersebut harus bersiap-siap untuk bangkrut dan keluar dari area persaingan. (Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, 2005)

Kondisi yang demikian membuat tidak ada jalan lain yang harus dilakukan oleh sebuah negara selain melaksanakan inovasi juga mereformasi sistem perekonomian, sistem perdagangan, sistem produksi, atau sistem pembinaan sumber daya manusianya yang sesuai dengan tuntutan era pasar bebas tersebut. Jika negara tersebut tidak mengindahkan hal itu, maka

produk barang atau jasanya tidak memiliki daya saing yang memadai. Dengan demikian, para investor dan atau para *buyers* tersebut tidak akan pernah berkehendak untuk tertarik dengan produk barang atau jasa negara tersebut. Dengan kata lain, orang atau negara tertentu hanya akan tertarik pada suatu barang atau jasa yang mempunyai kualitas tinggi dan dengan harga jual yang mampu bersaing.

Negara-negara tertentu yang tidak memiliki hal itu akan tetap berkedudukan hanya sebagai negara pemakai atau penikmat keberhasilan negara lain. Uraian yang tertuju pada kecenderungan global yang didasari oleh tinjauan ekonomi di atas, hanya akan meletakkan kita pada suatu kondisi bahwa kita belum banyak melakukan perubahan dalam menghadapi era pasar bebas tersebut. Dengan kata lain, negara Indonesia atau pemerintah Indonesia, belum siap menghadapi era persaingan bebas atau era globalisasi tersebut, baik dalam mutu atau kualitas produk, maupun mutu sumber daya manusianya sendiri. Kualitas sumber daya manusia Indonesia, berdasarkan hasil survei lembaga internasional UNDP, termasuk dalam urutan ke-102 dari 170-an negara di dunia. Bahkan Indonesia berada jauh di bawah beberapa negara Asia Tenggara, seperti Thailand (52), Malaysia (53), dan Filipina (95).

Globalisasi juga merupakan suatu kondisi yang memperliatkan bahwa dunia ini adalah satu dan terus bergerak memperluas area kehidupan yang memberi efek terhadap daratan yang sudah semakin sempit, lautan yang semakin menyempit, dan udara yang semakin penuh dengan polusi. Hal itu kemungkinan terjadi akibat kemajuan teknologi informatika, kejadian apa pun yang dialami oleh sebuah negara, dalam waktu singkat akan diketahui dan mempengaruhi kehidupan pada bangsa-bangsa lain di dunia. Dalam waktu yang relatif singkat berita baik atau buruk di suatu negara cepat mengglobal. Di dalam konteks informatisasi, dunia ini sudah menjadi satu, tidak ada lagi

kotak dan sekat yang membatasi wilayah satu dengan yang lainnya. Azahari tunggal tanpa batas (*borderless world and only one earth*). Globalisasi ini memungkinkan sebuah proses interaktif yang mengembangkan suatu kebudayaan dunia yang sama sehingga akan memunculkan suatu kebudayaan atau peradaban universal. Dengan demikian, kemajuan dan keterbelakangan suatu negara menjadi demikian transparan.

Posisi dan keadaan satu negara dibandingkan dengan negara lain demikian jelas. Hal ini berimplikasi pada implementasi proses-proses global, seperti proses humanisasi dan proses demokratisasi. Di samping itu, hal ini akan mengarah pada proses kehidupan urban, serta kebudayaan yang sama di mana saja atau munculnya ide-ide teknologi yang umum. Indonesia, sebagai bagian dari proses global, harus dapat menunjukkan komitmennya dalam menghadapi tuntutan tersebut. Mencermati latar belakang tersebut, sektor pendidikan yang menjadi tulang punggung penting dalam membina dan mengembangkan sumber daya manusia (SDM), perlu mengambil langkah-langkah konkret dalam menghadapi kecenderungan global tersebut. Untuk itu, tulisan berikut ini, akan mencoba melihat lebih jauh tentang konsep globalisasi dan kaitannya dengan pembinaan dan pengembangan SDM Indonesia, adapun tujuan yang diharapkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan konseptualisasi dari globalisasi, baik sebagai sebuah fenomena atau sebagai sesuatu yang menunjuk pada era tertentu;
2. Mendeskripsikan dan membahas tentang berbagai tantangan yang ada dan muncul dihadapi oleh dunia pendidikan dalam era globalisasi, serta berbagai peluang yang mungkin muncul, hambatan yang ada, dan kekuatan yang dimiliki oleh sektor pendidikan itu sendiri dalam menghadapi era globalisasi;

3. Meninjau kembali kebijakan-kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan bidang pendidikan, khususnya dalam menghadapi fenomena global.

Memasuki 1 Januari 2003, Indonesia telah memasuki era pasar bebas untuk kawasan Asia Tenggara yang lebih dikenal dengan AFTA 2003. Konsep AFTA 2003 ini mengandung pengertian bahwa negara-negara di kawasan Asia Tenggara atau negara-negara anggota ASEAN telah melakukan suatu kesepakatan bersama untuk melaksanakan program pasar bebas ASEAN pada tahun 2003. Namun pada kenyataannya, sampai pada hitungan minggu kedua bulan Januari 2003 ini, tampaknya sebagian masyarakat Indonesia atau khususnya para pelaku bisnis tidak mengerti atau mengetahui apa yang dimaksud dengan pasar bebas, seperti apa format pasar bebas tersebut, atau apa kebijakan pemerintah tentang itu, belum pernah tersosialisasikan kepada para pelaku bisnis. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kesungguhan pemerintah menyambut AFTA 2003 ini dapat dikatakan sangat tidak memadai. Hal-hal mendasar yang berhubungan dengan konsep dan format yang akan diambil saja belum disosialisasikan kepada para pelaku bisnis atau masyarakat pada umumnya. Di samping itu, tindakan konkret pemerintah sendiri sebagai sebuah institusi publik, sampai detik ini belum memperlihatkan tanda-tanda akan diambil.

E. Sekolah Internasional

Dalam bidang pendidikan, khususnya, yang dipersiapkan menyambut AFTA 2003 ini, belum terlihat secara transparan gerakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berkompeten di bidang ini, termasuk oleh pemerintah sendiri. Harus kita akui bahwa memang dalam 4 tahun terakhir kita melihat beberapa investor asing yang mencoba bergerak dibidang pendidikan, yaitu dengan mendirikan beberapa sekolah-sekolah internasional di luar yang telah pernah didirikan oleh perwakilan pemerintah

negara-negara sahabat. Sebagaimana kita maklumi bersama, selama ini, kita melihat ada sekolah internasional yang didirikan oleh kedutaan besar India *Gandhi Memorial School*, kedutaan besar Amerikan dengan *Jakarta International School*, Australia, dan lain-lain. Sejak reformasi digulirkan, beberapa penanam modal asing atau ada juga yang melakukan kerja sama dengan penanam modal dalam negeri mencoba mendirikan sekolah-sekolah sejenis, seperti sekolah Pelita Harapan, Sekolah Yayasan Tunas Muda, dan lain-lain.

Pada sekolah-sekolah tersebut, guru yang mengajar tidak hanya berasal dari dalam negeri Indonesia, tetapi terdapat guru-guru yang berasal dari negara yang bersangkutan atau dari negara penanam modal tersebut. Guru-guru Indonesia yang akan terlibat harus memiliki standar yang mereka tetapkan, misalnya, penguasaan bahasa Inggris menjadi syarat utama, selain kemampuan mengajar dan penguasaan materi yang baik. Tes-tes penyaringan dilakukan secara ketat dan berjenjang. Untuk itu, siapa yang berhasil lulus dan akhirnya dapat mengajar ditempat tersebut, tentu saja akan mendapatkan honorarium dengan standar internasional.

Dalam bidang pendidikan tinggi, beberapa lembaga pendidikan tinggi swasta di Indonesia berusaha bekerja sama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi di luar negeri. Hal ini dapat berupa pertukaran atau penerimaan mahasiswa asing, pengiriman tenaga pengajar ke luar negeri, bahkan beberapa di antaranya melakukan program pembelajaran 50 persen di dalam negeri dan 50 persen di negara yang diajak kerja sama. Selain itu, ada pula beberapa di antara lembaga pendidikan tinggi asing tersebut membuka cabang di Indonesia. Hal yang disebutkan terakhir, masih merupakan sesuatu yang terus diperdebatkan (*debatable*). Sebagian orang menganggap belum saatnya lembaga pendidikan asing tersebut membuka cabang di Indonesia,

sebagian lagi berpendapat, hal itu sudah saatnya, sesuai dengan kecenderungan global yang muncul.

Untuk negara-negara di kawasan Asia Tenggara, ASEAN, hal ini baru terjadi antara Indonesia dengan Malaysia dan Brunai Darussalam. Dengan Malaysia, baru pada tahap penerimaan dan pengiriman mahasiswa, sedangkan dengan Brunai Indonesia telah banyak mengirimkan tenaga pengajar baik dari tingkat Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi.

Kebijakan pemerintah di bidang pendidikan tinggi ini tampaknya belum mengarah pada suatu sistem yang mantap dan profesional. Satu sisi upaya untuk menjawab tantangan global sebagai sebuah keniscayaan, di sisi lainnya hal itu dianggap sebagai sebuah upaya untuk mematikan pendidikan tinggi swasta atau negeri tertentu yang ada di Indonesia. Sering kali sifat kebijakan dalam bidang pendidikan yang ada di Indonesia ini cenderung tambal sulam (*incremental*). Suatu kebijakan sengaja dikeluarkan kemudian akan dilakukan perubahan setelah mendapat kritik tajam dari berbagai kalangan. Pada bagian tertentu, pemerintah kadang-kadang mengambil 'untuk tidak mengambil kebijakan', misalnya masalah pembukaan cabang perguruan tinggi luar negeri di Indonesia. Pemerintah cenderung bersikap diam atau "tidak mengambil kebijakan". Sering kali jika suatu hal yang ada di masyarakat tidak membuat masyarakat resah atau tidak mengundang permasalahan di dalam masyarakat itu sendiri, pemerintah lalu mengambil kebijakan 'untuk tidak mengambil kebijakan' dengan kata lain, membiarkan hal itu berlangsung sebagaimana adanya.

Berdasarkan latar belakang dan realitas di lapangan sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

Pertama, apakah yang dimaksud dengan globalisasi?,
Apakah hal itu hanya sebatas sebuah fenomena

atau hanya sebagai sesuatu yang menunjuk pada era tertentu?

Kedua, seberapa besarkah tantangan yang muncul yang dihadapi oleh dunia pendidikan dalam era globalisasi, serta sejauh manakah peluang yang mungkin muncul, hambatan yang ada, dan berapa besarkah kekuatan yang dimiliki oleh sektor pendidikan itu sendiri dalam menghadapi era tersebut.

Ketiga, kebijakn-kebijakan pemerintah manakah yang berhubungan dengan bidang pendidikan, khususnya yang dipersiapkan untuk menghadapi fenomena global.

F. Hambatan Inovasi

Krisis multidimensi yang melanda kawasan Asia Tenggara dan beberapa negara Asia Timur dalam beberapa tahun belakangan ini membuat kondisi perekonomian negara di kawasan tersebut belum mampu bangkit kembali terutama negara Indonesia. Sampai detik ini, tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia masih berkisar antara bilangan 0 sampai 3 persen. Tingkat pertumbuhan yang kecil ini membuat Indonesia perlu mengkaji ulang beberapa proyek besar yang telah direncanakan sebelumnya. Hal ini berimplikasi pada dunia pendidikan. Usaha untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia lewat dunia pendidikan menjadi terbengkalai dan terhambat. Beberapa negara Asean yang telah lebih dulu berhasil lepas dari krisis, akhirnya mampu meningkatkan jumlah sarjananya yang secara presentase lebih besar dibandingkan dengan negara Indonesia. Sementara Indonesia masih saja bertahan dengan program wajib belajar 9 tahun yang tertunda penuntasannya karena krisis multidimensi tersebut.

G. Peluang Inovasi

Peluang Indonesia untuk tampil dan menjadi bangsa yang kuat dan besar itu sebenarnya cukup beralasan, dengan kekayaan alam yang melimpah dan sumber daya manusia yang banyak diharapkan dapat bangkit dan bersaing dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Hal tersebut terutama disebabkan oleh kondisi dan kecenderungan global yang disebabkan oleh majunya teknologi informatika membuat motivasi dan keinginan umum manusia untuk terus maju dan bergerak ke depan menjadi sesuatu yang nyata. Di samping itu, kemajuan dan perkembangan dunia bisnis dan bidang-bidang usaha lain yang persaingannya begitu ketat menjadi pemicu sebagian orang untuk mendapatkan peluang tersebut sebagai inovasi untuk maju ke depan. Hal itu membuat orang-orang berlomba-lomba untuk mendapatkan gelar akademik yang lebih tinggi baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Motivasi yang cukup tinggi untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia bagi dirinya sendiri membuat bangsa Indonesia secara tidak langsung memiliki peluang yang cukup besar untuk dapat bersaing di Kawasan Asia Tenggara ini. Selain itu, beberapa negara donor yang peduli pada peningkatan mutu sumber di bidang-bidang tertentu, juga memberikan beasiswa yang cukup besar bagi orang yang berminat dan memenuhi syarat yang mereka tetapkan. Peluang-peluang ini, tentu saja menjadi sesuatu yang sangat berarti ketika kondisi keuangan negara sedang tidak kondusif. Hanya saja, peluang-peluang ini, sebagian di antaranya tidak pernah mendapat respons yang baik dari para tenaga akademik yang ada di Indonesia. Hal tersebut umumnya disebabkan kemampuan informasi dan teknologi serta penguasaan bahasa asing terutama Inggris dan bahasa internasional lainnya para tenaga akademik belum handal dan merata, tanpa ada campur tangan dari pemerintah Indonesia untuk membantu menyelesaikan permasalahan ini, maka akan

lambat untuk mewujudkannya. Pemerintah Indonesia kurang mempersiapkan sebelumnya para tenaga akademik ini dalam menyambut berbagai peluang tersebut, serta kurang bagus dalam menata prioritas prioritas pendukung dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Banyak upaya yang dapat dilakukan dengan mengadakan pendidikan dan pelatihan yang mengutamakan pendidikan yang sesuai dengan kultur kebudayaan bangsa ini serta fokus pada bidang pertanian, maritim, pariwisata, yang menjadi kekayaan aset bangsa ini.

H. Tantangan Inovasi Antara Memerangi Keterbelakangan dan Stabilisasi Ekonomi

Hal mendasar yang harus dilaksanakan adalah melakukan kreativitas dan inovasi dalam membangun bangsa Indonesia, itu menjadi tugas bersama antara seluruh rakyat komponen bangsa Indonesia bersama penyelenggara pemerintahan saat ini ialah bersama sama bahu membahu menjadikan negara besar dengan jumlah penduduk yang betul-betul besar dalam mewujudkan mutu sumber daya manusia yaitu handal, kompetitif dan berkualitas. Meningkatkan mutu SDM lewat pendidikan menjadi sesuatu yang bersifat keniscayaan. Bangsa ini mau tidak mau harus melakukan perbaikan dan pembaruan di segala sektor yang berkaitan dengan bidang pendidikan. Upaya pemerintah yang akan menaikkan anggaran belanja bidang pendidikan sebesar 20 persen, haruslah menjadi kenyataan. Janganlah hal itu hanya sekedar isapan jempol atau hanya digunakan sebagai pemanis bibir ketika sedang berbicara. Jika itu baru pada tataran wacana dalam arti belum sanggup untuk dilaksanakan dalam waktu dekat, hendaknya jangan dulu diumumkan. Tantangan lain yang perlu dicermati oleh pemerintah saat ini, terutama yang berhubungan dengan program AFTA 2003 atau kecenderungan global umumnya, yaitu bagaimana meningkatkan atau mengembalikan posisi perekonomian seperti tahun-tahun 80-an,

tetapi dengan landasan perekonomian yang lebih kokoh. Dalam menghadapi AFTA 2003 dan WTO 2020, Azahari melihat tantangan yang perlu dicermati oleh pemerintah Indonesia ialah berusaha mempertahankan suatu tingkat pertumbuhan ekonomi yang mantap dan berkelanjutan. Azahari meramalkan pertumbuhan sekitar 9 persen dengan skenario tinggi dan 6,5 persen dengan skenario pertumbuhan rendah. (Sam M. Chan, Tuti T. Sam., 2005).

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. Dasar-dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV Alfabeta, 2012.
- Ahmad, Nazil Shaleh. Pendidikan dan Masyarakat,. Yogyakarta: Sabda Media, 2011. Arismunandar. Perilaku Organisasi Dalam Pendidikan. Makassar: Badan Penerbit UNM, 2008
- Arismunandar. *Perilaku Organisasi sebagai Pendekatan Antardisiplin dalam Manajemen Pendidikan. Pidato Pengukuhan Guru Besar*. Makassar: Universitas Negeri Makassar. 2009
- Anderson, James E. Public Policy Making, New York: Holt, Rinehart & Winston, 2000.
- Andi Cudai Nur, Kemitraan Pendidikan, Yogyakarta. Leutikabooks, 2013
- Asmani, Jamal Ma'Mur. Tips Sukses Pendidikan dan Latihan Profesi Guru. Yogyakarta: Diva Press, 2011. Alva E. Tantowi. "Pasar Bebas dan Pendidikan Tinggi", *Media Indonesia*, 10 Juli 2001.
- Azahari, Azril. "Dampak Globalisasi di Pendidikan Tinggi untuk Mengantisipasi Tahun 2020" *Jurnal Pendidikan dan*

- Kebudayaan*. Tahun ke 6 No.023, Mei 2000, halaman 78-89
- Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional, Reposisi Pendidikan Indonesia. Jakarta: BPPN, 2003.
- Buchori, Mochtar. Transformasi Pendidikan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001
- Clark, TA. Kolaborasi Membangun Kompetensi : Perspektif Superintenden Urban. ERIC Review 2. No2 (Fall 1992); 2-6. Minneapolis: Compact Boston.1994
- Colman, A.M Game Theory. Dalam Kuper, A. & Kuper, J. (ed) The Social Science Encyclopedia. London: Roudledge and Kegan Paul, 1996
- Danim, Sudarwan. Inovasi Pendidikan (Dalam Upaya Peningkatan Profesionisme Tenaga Kependidikan). Bandung: Pustaka Setia, 2002.
- Darmaningtyas. Pendidikan pada dan Setelah Krisis. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Departemen Agama RI. Pendidikan Islam dan Pendidikan Nasional (Paradigma Baru). Jakarta: Dirjen Bimbaga Islam, 2005. Darmaningtyas. 2002. "Enam Macam Dokter dan Empat Macam MM." *Kompas*, 2 Mei 2002
- Dun, William. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: Handita Graha Widya, 1996.
- Djohar MS. Pendidikan Strategik; Alternatif untuk Pendidikan Masa Depan. Yogyakarta: LESFI, 2003.
- Dunn, William N, Pengantar Analisis kebijakan Publik Edisi Kedua, Yogyakarta. Gajahmada. University Press, 2003.
- Dunn, William N. Public Policy Analysis: An Introduction. New Jersey: Prentice
- Hall Internasional, Englewood Cliffs, 1994.
- Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1978.
- Dwiyanto, Agus dkk. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Edward, George C. Implementing Public Policy. Washington: Congressional Quarterly Press, 1980.
- Edward Sallis, 2010. *Manajemen Mutu Terpadu Pendidikan (Peran Strategis Pendidikan di Era Globalisasi Modern*. Yogyakarta: IRCiSoD.
- Engkoswara dan Aan Komariah, 2010. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.
- Fattah, Nanang. Analisis Kebijakan Pendidikan. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2013.
- Grindle, Merilee S. Politics and Policy Implementation in the Third World. New Jersey: Princeton University Press, 1980.
- Gunawan, Ary H. Kebijakan-kebijakan Pendidikan. Jakarta: Rineka Cipta, 1995.
- Hasbullah, A.M. Kebijakan Pendidikan. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada, 2014
- Hasbullah, A.M. Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996.
- Hasbullah, A.M. Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- Hasbullah, A.M.. Dasar-dasar Ilmu Pendidikan. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.
- Hogwood, B.W. dan L.A. Gunn. Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press. 1984.
- Idris, Zahara. Dasar-dasar Kependidikan. Bandung: Angkasa, 1981.
- Imron, Ali. Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk, dan Masa Depan. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.

Indiahono, Dwiyanto. Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis. Yogyakarta: Penerbit Gaya Media, 2009.

Irianto, Yoyon Bahtiar. Kebijakan Pembaharuan Pendidikan (Konsep, Teori, dan Model). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.

Ivancevich, John M., Robert Konopaske, Michael T. Matteson. Perilaku dan Manajemen Organisasi Jilid 1. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2005

Mohamad Mustari, 2015. Manajemen Pendidikan, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Jones, C. O. An Introduction to the study of Public Policy. 5th Edition. Monterey: Books-Cole Publishing Company, 2004.

Juran, Joseph M. & Godfrey, A. Blanton. (1998). Juran's Quality Handbook. USA: The McGraw-Hill Companies, Inc. *Kompas*, "Pendidikan Pascasarjana Bukan untuk Status Sosial", 13 Oktober 2001.

Lulu. 2002. "Awat Gelat Internasional Global Glabal". *Prestasi*. Volume, 1 no. 2 September-Oktober 2002

Media Indonesia, "Ketika Pendidikan S2 Menuai Kritik". 13 Oktober 2001.

Mahfud, Choirul. Pendidikan Multikultural. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Maksum, Ali. Paradigma Pendidikan Universal di Era Modern dan Post Modern. Yogyakarta: Penerbit CRCSD, 2004.

Mohamad Mustari. Manajemen Pendidikan, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015

Nugroho D., Riant. Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2003.

Rawita, Ino Sutisno. Kebijakan Pendidikan (Teori, Implementasi, dan Monev). Yogyakarta: PT Kurnia Kalam Semesta, 2010.

Rohman, Arief. Kebijakan Pendidikan (Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi). Yogyakarta: CV Aswaja Pressindo, 2012.

Salusu, J. Pengambilan Keputusan Stratejik, Untuk Organisasi Publik dan Non Profit. Jakarta: Grasindo. 1996

Sam M. Chan, Tuti T. Sam. Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.

Sallis, Edward. TQM in Education. Third Edition. London: Kogan Page Ltd., 2002

Sarundajang. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001.

Subarsono, AG. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi). Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.

Sufyarma. Kapita Selekta Manajemen Pendidikan. Bandung: Alfabeta, 2003.

Surakhmad, Winarno. Pendidikan Nasional; Strategi dan Tragedi. Jakarta: Kompas, 2009.

Syafaruddin, Anzizhan. Sistem Pengambilan Keputusan Pendidikan. Jakarta: Grasindo, 2004

Sam, M. Chan dkk.,. Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005

Syafaruddin. Efektivitas Kebijakan Pendidikan. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.

Tampubolon, Daulat P. Perguruan Tinggi Bermutu (Paradigma Baru Manajemen Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad ke 21). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Tilaar, H.A.R. Paradigma Baru Pendidikan Nasional. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2000.

Tilaar. H.A.R. Manajemen Pendidikan Nasional. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004

Teece, D. J., 1992. Competition, Cooperation, and Innovation: Organizational Arrangements for Regimes of Rapid Technological Progress. *Journal of Economic Behavior and Organization*.

Nugroho D., Riant. Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2003.

Nugroho D., Riant. Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Kaleidoskop Pendidikan Nasional. Jakarta: Kompas, 2012.

Wahab, Solichin Abdul. Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara, 2005.

Wibawa, Samodra. Kebijakan Publik: Proses dan Analisis. Jakarta: Penerbit Intermedia, 1994.

Politik Perumusan Kebijakan Publik. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.

Widyastono, Herry. Pengembangan Kurikulum di Era Otonomi Daerah. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.

Winarno, Budi. Kebijakan Publik; Teori dan Proses. Yogyakarta: MedPress, 2008. **Referensi Peraturan Perundang-undangan:**

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Program Percepatan Pembangunan

Panduan Umum Pelaksanaan Bimtek Akreditasi Sekolah Dasar 2014. Direktorat Pembinaan Sekolah Dasar; Jakarta, 2014

Panduan Umum Pelaksanaan Workshop Akreditasi Sekolah Dasar 2014. Direktorat Pembinaan Sekolah Dasar; Jakarta, 2014

PP No. 2 tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal untuk Pendidikan,

Kesehatan, Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat serta Sosial.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan UU Revisi tahun 2004

UU Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

UU No. 19 Tahun 2016 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE)

UU Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009, Pelayanan Publik

UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

UU Nomor 4 tahun 2012 Analisis Kebijakan Publik tentang APBN

PP Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 25/2009 Tentang Pelayanan Publik

PP Presiden RI Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik (Lembaran Negara RI Tahun 2013 Nomor 191)

UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, dan DPRD Atau UU MD3

PERMEN Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Nomor 59 tahun 2016, Tentang Pelayanan Publik diKementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi

UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

PERMEN Pendayagunaan Aparatur Negara dan Repormasi Birokrasi RI No. 24 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional